

LE PARLEMENT ÉCONOMIQUE

Etude Politique et Juridique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 27 mai 1927, à 2 heures

par

Sava MOYITCH

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants { MM. BASDEVANT, Professeur
 LE FUR, Professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1927

LE PARLEMENT ÉCONOMIQUE

Etude Politique et Juridique

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LE PARLEMENT ÉCONOMIQUE

Etude Politique et Juridique

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 27 mai 1927, à 2 heures

par

Sava MOYITCH

Président : M. **GIDEL**, Professeur

Suffragants { MM. **BASDEVANT**, Professeur
 LE FUR, Professeur

PARIS

JOUVE & C^{ie}, EDITEURS

15, Rue Racine, 15

1927

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS

INTRODUCTION

Le xix^e siècle signifie, sur le champ politique, la mise en réalisation de tous les grands principes qui ont été donnés à l'humanité par la philosophie du xviii^e siècle et par la Révolution Française ; ce sont les principes exposés dans l'Encyclopédie et dans les œuvres de Montesquieu et de Rousseau ; c'est, tout bref, ce que nous appelons aujourd'hui la démocratie. C'est une nouvelle idéologie, une nouvelle religion politique, qui a entièrement remplacé les théories de Bodin et d'autres théoriciens de la monarchie absolue, et qui était en train, au cours du siècle dernier, de prendre de plus en plus de terrain sur presque tous les continents. Le xix^e siècle c'est, et on pourrait le dire sans crainte, le siècle du parlementarisme, c'est une période dans laquelle le libéralisme anglais a trouvé écho de tous les côtés, et surtout sur le continent européen. Les mots démocratie et parlementarisme signifiaient un nouveau mythe qui devait écarter tout souvenir d'une servitude morale et physique, imposée par les idées erronées de l'absolutisme et de l'origine divine de la puissance du roi. Avec la victoire de la Révolution française, et au fur et à mesure que les idées démocratiques se répandaient dans le monde et que les institutions parlementaires se consolidaient dans plusieurs pays, il paraissait que les grands principes de liberté, d'égalité et de fraternité allaient voir leur réalisation.

Aujourd'hui, après le terrible cataclysme mondial, il est certain, qu'à côté de tant de crises, on peut de plus en plus avec raison, parler d'une crise de la démocratie, d'une crise du parlementarisme. Déjà, dans les premières heures de sa vie, alors qu'elle préoccupait plus ardemment les esprits, la démocratie, sous l'élan de nouveaux mouvements spirituels et sous les critiques de nouvelles doctrines, se trouvait en face de grandes difficultés. Les vieilles et détestées conceptions politiques d'une part, et les nouvelles doctrines économiques et sociales d'autre part, se dressaient comme un barrage à la

vague d'idées de 89, et comme conséquence de ce fait, nous avons vu une réalisation non harmonique, sporadique et incomplète de l'idée démocratique. Excepté l'Angleterre, où les mœurs et les traditions l'emportent sur les doctrines et où les débuts du parlementarisme se trouvent confondus avec l'histoire même du pays, dans la plupart des Etats du continent européen, la démocratie et le parlementarisme ne s'appliquent pas sans des difficultés et des secousses : l'Allemagne, désunie presque jusqu'à la fin du xix^e siècle, reste étrangère aux institutions démocratiques jusqu'à il y a quelques années ; l'Autriche-Hongrie s'effondre sans avoir eu l'occasion de les appliquer ; la Russie tombe dans un absolutisme qui l'a amenée à la Révolution de Lénine de 1917 ; les Etats Balkaniques, avec leurs problèmes nationaux et politiques jusqu'à la fin de la guerre mondiale, vivent, tant bien que mal, plus ou moins sous le despotisme des Princes étrangers ; la France elle-même, d'où jaillit l'idée de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, passe toute une période, de 1852 à 1870, dans un absolutisme arbitraire. Dans l'espace, la démocratie, très peu diffuse, vers la fin du xix^e, est considérée comme une idée-guide, comme un régime désiré. Une évolution des Etats tend à introduire les principes démocratiques dans la pratique, et la science politique révèle les valeurs morales incontestables que possède la démocratie et le parlementarisme, en tant qu'idées constructives.

La grande Guerre a changé un peu l'aspect de cette évolution de l'idée démocratique. La crise de la démocratie et du parlementarisme n'est plus en ce que le nombre des Etats qui les acceptent a diminué. Au contraire, nous voyons que l'Allemagne est devenue une république démocratique, que les Etats successeurs de l'Autriche-Hongrie sont en train de consolider leur régime parlementaire. M. Bryce, le grand savant et homme d'Etat anglais, constate (1) l'apparition de vingt républiques nouvelles sur l'hémisphère occidental, le développement de cinq démocraties dans les pays coloniaux, et dit qu'aujourd'hui, sur tout le globe, fonctionnent plus de cent Assemblées

(1) Bryce. Dém. modernes, I. page 14.

représentatives. Dans l'étendue donc, la démocratie a gagné. La crise de la démocratie est en ce qu'elle perd dans l'opinion publique, en ce que les croyances démocratiques faiblissent. Ses dogmes ne sont plus intangibles et sa conception mystique se ruine de jour en jour. Elle n'enchanter plus si fortement les esprits, et l'intérêt des masses se porte sur d'autres sujets. La nature et la valeur intrinsèque de la démocratie ne fait pas l'objet des discussions. Les discussions sur la démocratie sont orientées dans d'autres sens, et l'intérêt immédiat qui découle de cette discussion est dans les buts vers lesquels on peut orienter la démocratie, les transformations économiques et sociales qu'on peut espérer avec droit de sa réforme. Quoique acceptée dans l'étendue, la démocratie provoque des mécontentements dans les masses, et dans certains pays, tout un aspect révolutionnaire se dresse contre son mauvais fonctionnement. Une série de mouvements sociaux et des doctrines politiques tâchent de réfuter les principes sur lesquels repose le gouvernement populaire et de démontrer leur impuissance à résoudre les nouveaux problèmes que le développement de la société a imposé à l'humanité. On parle ouvertement de l'inévitable nécessité de réformer radicalement la démocratie, d'introduire dans l'organisation de l'Etat des changements qui donneraient à celui-ci de nouvelles fonctions, en harmonie avec le développement social. M. Bryce s'exprime là-dessus : « Puisque la démocratie, bien que supposée le seul mode de gouvernement intrinsèquement juste, n'a pas réussi à réaliser, sous la forme représentative, tous les espoirs souhaités il y a soixante ans dans les foules, on cherche aujourd'hui quels remèdes nouveaux lui appliquer pour obvier aux défauts mis en évidence par des années d'expérience déjà nombreuses (1). » Il s'agit donc de trouver ces remèdes. Tout système politique trouve son expression pratique dans les institutions qu'il crée, de sorte que nous apprécions ses qualités ou ses défauts d'après le succès qu'ont donné ces institutions. Il est clair que tout système sera jugé favorablement ou défavorablement d'après ce qu'il a réussi à faire exprimer et agir les

(1) Op. cit. page 16.

forces saines et vraies de la société, de la nation. Le but des investigations politico-philosophiques n'est que de rechercher les types des institutions qui faciliteraient le développement de ces forces constructives. Et chaque institution doit être en harmonie avec le bon sens et avec les vraies nécessités de la société ou, tout bref, tout système politique doit faciliter de connaître ces vraies nécessités de la société.

Or, si nous voulons contribuer modestement à ces investigations des meilleures formes et systèmes, nous devons rester dans le domaine politique, ou bien, si nous voulons étudier les nouvelles institutions qui répondraient à ces postulats de la science politique, nous devons nous mettre en rapport avec le droit. A chaque institution, on doit donner son caractère politique, son organisation juridique, car les sciences et les méthodes sont entre-mêlées et dépendent les unes des autres. Les doctrines du collectivisme qui sont entrées aujourd'hui non seulement dans la discussion, mais aussi bien en quelques endroits, dans la réalité, sont bien loin de limiter leur application au champ politique et juridique. Les socialistes et les communistes ramènent les problèmes à la question de l'économie et de la sociologie. Les institutions politiques ne sont plus le résultat de certaines idées méditées et imposées par avance, mais bien une vraie image de la structure économique et sociale aussi bien que politique de la Société.

Nous parlions tout à l'heure des remèdes à appliquer au système démocratique. Ils sont nombreux et divers. Mais le plus important et de la plus grande portée est celui qui vise à la réorganisation de la démocratie sur des bases plus organiques. Il y a déjà quelques dizaines d'années que l'on critique la démocratie sous sa forme représentative inorganique avec toute sa conception de la souveraineté nationale, du suffrage exclusivement politique. Ces critiques demandent, pour obvier aux défauts de la démocratie, une nouvelle représentation, non seulement de l'individu, de son opinion publique, mais une représentation de l'être social, du producteur, une représentation de son intérêt, provenant d'un certain attachement à un groupe ou à une profession. Même on a essayé de réaliser cette représenta-

tion professionnelle, mais sporadiquement et avec beaucoup de tact. Avec la différenciation de plus en plus accentuée des classes, cette nouvelle représentation s'impose d'une manière plus urgente. Mais comment poser le problème ? Aujourd'hui encore, principalement au point de vue politique et juridique, car cela ne ressort principalement que de la politique, que de se soucier de l'intérêt général. Il est incontestable que la réforme proposée vise surtout à la production, c'est-à-dire à un fait économique, mais il est néanmoins vrai que c'est de son organisation politique et juridique que dépend son bon rendement économique et social.

Pour mieux souligner l'importance de la réforme en question, nous avons nommé notre étude : « Le Parlement économique », car c'est cette institution qui devrait succéder, d'après les professionalistes, au Parlement politique. Au fond, ce n'est qu'une question de mots. De la représentation professionnelle sort une institution, qu'on appelle « le Parlement économique » ou « le Conseil économique », ou « la Chambre du travail », etc..., mais tous ont le même sens : réunir en un organe, avec des pouvoirs plus ou moins étendus, les représentants de certains groupes, de certains intérêts, qui sont d'une certaine importance pour la société. Aussi, notre travail nous amènera à exposer brièvement les principes démocratiques et ceux du suffrage politique pour mieux comprendre les idées de la représentation des intérêts professionnels ensuite. Dans la seconde partie, nous exposerons les réformes qu'on a réalisées ou qu'on est en train de réaliser. Car ce n'est que par l'étendue de l'application du Parlement économique que nous apprécierons son importance.

Tout d'abord, qu'il nous soit permis d'ouvrir une parenthèse. Nous avons abordé, ou plus exactement, nous avons tenté d'aborder un sujet très grand et très vaste. Qu'on ne s'attende pas à rencontrer ici ce que nous n'avons pu, ni n'avons peut-être voulu donner. Notre but était plutôt d'observer que de convaincre. En un temps aussi court et en un espace aussi resserré que ceux qui nous sont dévolus, nous n'avons pu donner une étude détaillée et approfondie sur un sujet énorme. Nous avons dû nous résigner, sur bien des points, à des exposés sommaires, ou même à des lacunes. Nous n'avons donc

pas tout dit. Mais, au moins, avons-nous mis en lumière les grandes lignes et les principales idées qui peuvent guider le regard. Nous avons vu que ce n'est qu'en exposant objectivement les principes de la représentation professionnelle et du Parlement économique que nous pouvons réellement contribuer à la connaissance plus répandue d'une idée. Les critiques et les opinions, émises par nous, viennent s'ajouter d'une manière modeste à notre exposé pour démontrer notre point de vue.

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE I

LA DÉMOCRATIE ET LA REPRÉSENTATION POLITIQUE

§ 1 — *La Démocratie*

La science politique connaît plusieurs formes de gouvernement, et chacune d'elles a un certain nom. Quelquefois la science politique ne réussit pas à définir d'une façon nette le contenu d'un certain système politique ou d'une certaine doctrine. C'est le cas de la démocratie : en lui donnant différentes définitions, elle a été considérée, tantôt comme un état de société, tantôt comme un état d'esprit. Mais au fond, la démocratie, au sens du mot, ne peut signifier autre chose que l'exercice du pouvoir souverain par le peuple. Appliquée dans un milieu donné, la démocratie peut revêtir des traits particuliers et par là, elle engendre une partie de l'histoire propre à chaque pays. Toutefois, au-dessus de ces traits spéciaux s'élève le fait commun : le pouvoir suprême reste dans les mains de la multitude qui vote. Aussi bien, dans la vie courante, en laissant à part les controverses sur le sens du mot, la démocratie diffère essentiellement, par exemple, de l'absolutisme ou de l'obligarchie. Là où la majorité des citoyens influence toutes les questions ayant quelque importance, il y a démocratie. Or, c'est une forme de gouvernement se basant sur toute une série de principes moraux et philosophiques, qui caractérisent toutes les institutions démocratiques.

§ 2 — *Sa base politique et philosophique : l'individualisme*

Le principe démocratique et les institutions qui en découlent sont introduits dans le droit public moderne depuis plus d'un siècle. La

démocratie était connue dans l'antiquité, sous une forme très spéciale, où le *status civitatis* n'appartenait qu'à un nombre assez restreint d'individus (1). Et dans l'ancienne France, le principe démocratique apparaît comme un instrument de lutte contre l'absolutisme royal (2). Il n'entre pas dans les institutions constitutionnelles positives, et reste une conception théorique ; l'absolutisme de Louis XIV et de Louis XV n'en est pas modifié pratiquement. Ce n'est qu'avec la Révolution française que l'idée démocratique prend une forme plus réelle. Le premier mouvement en faveur de cette idée dérive de l'Ecole de la Nature et des Gens, celle de Grotius, Puffendorff et Vattel. Avec le « Contrat Social » de Rousseau le principe est formulé d'une manière qui en assure la diffusion. Ces théories provoquèrent l'enthousiasme dans le monde tout entier, et devinrent un idéal, un mythe. C'est sous l'influence de ces mouvements philosophiques que furent rédigées deux Déclaration qui font la charte de la morale démocratique. « Les hommes naissent égaux, et ils possèdent en naissant, certains droits que rien ne peut leur ravir, tels que la vie, la liberté et l'aspiration au bonheur » (Déclaration d'Indépendance). « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme ; ces droits sont la liberté, la propriété, la résistance à l'oppression » (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.) Ce sont donc les hommes de la Révolution, influencés par ces idées, qui font passer les principes démocratiques dans le droit constitutionnel positif, sous forme de la souveraineté nationale. Rousseau disait : la puissance publique découle de ce que les individus, après avoir passé l'état de nature, abandonnent une partie de leurs libertés absolues par un contrat au profit d'un pouvoir supérieur ; c'est la puissance politique. Le titulaire de cette puissance ne peut être que l'ensemble d'individus qui ont souscrit à ce contrat, car ce n'est que l'ensemble des signataires qui représente la volonté générale. Autrement dit, c'est dans l'ensemble du peuple que réside la souveraineté ; c'est la nation tout entière, prise comme une collectivité qui en est le

(1) Croiset, Démocraties antiques, Bryce, Démocraties modernes.

(2) Barthélemy, Droit Const. page 55.

titulaire. Et la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen prescrit « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation, nul corps, nul individu, ne peut exercer de l'autorité qui n'en émane pas expressément ». Celui qui exerce le pouvoir n'est qu'un « commis du peuple » et de là inaliénabilité de la souveraineté. La nation est conçue comme une personne juridique titulaire du droit de souveraineté, qui « ne se fractionne point entre les membres de la nation, mais reste l'attribut indivisible et inaliénable de la nation elle-même dans le développement continu des générations successives » (1). Ainsi, le principe démocratique trouve-t-il dans la théorie de la souveraineté nationale son expression juridique et sa base réelle.

La démocratie est essentiellement individualiste, puisqu'elle a pour fin suprême l'individu. Elle veut sauvegarder d'abord sa liberté, et s'efforce ensuite de fournir les moyens pour le développement de sa personnalité. C'est déjà dans le « Contrat Social » que Rousseau disait que l'individu a pleine indépendance. Pratiquement, cet individualisme se manifeste dans le droit de chaque citoyen de participer à la souveraineté en simple qualité d'homme. Toute puissance réside dans l'individu, et tout a pour fin l'individu. C'est pour cela que la Démocratie a le plus grand respect pour la personne humaine et pour la liberté de l'individu. C'est une morale qui est dominée par le sentiment de justice pour tous ; aussi implique-t-elle l'idée de l'égalité politique, sociale et économique.

§ 3 — *La liberté et l'égalité.*

Le principe démocratique ne peut être compris sans la liberté. C'est le fondement politique sur lequel repose tout l'édifice du droit constitutionnel moderne. Ayant pour fin l'individu, son bien-être physique et intellectuel, la doctrine démocratique a formulé toute une théorie des libertés politiques qui font la base du droit public dans presque

(1) Esmein, Droit Constitutionnel.

tous les Etats modernes. Comme la théorie de la souveraineté nationale, la théorie des libertés politiques est inséparable de la démocratie elle-même. Mais qu'est-ce que l'on entend par « liberté » ?

Pourquoi la liberté est-elle nécessaire ? Pour les philosophes, protagonistes de la démocratie, la liberté est bonne en soi, parce qu'elle développe le caractère de l'individu, et conduit au bien-être de la communauté. Chacun demeure le meilleur juge de son propre intérêt, et connaît par conséquent la forme de gouvernement la plus favorable à cet intérêt. Partant de là, il est à présumer que les meilleures lois et les meilleurs gouvernements seront ceux que désirera le plus grand nombre des membres d'une communauté, et qui seront librement choisis par la majorité des citoyens.

Les premières luttes pour la liberté s'élevèrent contre les pouvoirs arbitraires et les lois injustes. Les sociétés les plus éloignées de notre époque abondent en de tels exemples. Les Grecs et les Romains les connurent ; en Angleterre les luttes contre les tyrannies dynastiques remplissent l'histoire même du pays. « A cette époque le pouvoir n'affirmait les droits particuliers de l'homme à la vie, à la propriété, au libre exercice de sa religion, que pour mieux les violer ». (1) La lutte pour la liberté était donc, en réalité, une lutte pour la reconnaissance de tous ces droits. Mais pendant deux siècles la conception de la liberté implique non seulement les droits civils particuliers, mais encore les droits publics et politiques et tout spécialement d'élire des représentants, par l'intermédiaire desquels le peuple pourrait exercer son pouvoir. Ainsi, la liberté arriva à signifier le « self-government. » On entendait par « peuple libre » un peuple se gouvernant lui-même, maître de ses destinées sur son propre domaine aussi bien qu'à l'étranger, partout, enfin, où s'étendait son pouvoir. Aujourd'hui le monde se trouve en présence de quatre genres de liberté dont les rapports réciproques doivent être fixés : 1°) La liberté civile, c'est-à-dire, l'affranchissement du contrôle de l'Etat en ce qui concerne le particulier et sa propriété : 2°) La liberté religieuse, dispense de tout contrôle quant à l'expression des opinions religieuses et à la pratique du

(1) Bryce, Dém. Mod. I, p. 69.

culte ; 3°) La liberté politique, ou la participation de tous les citoyens en gouvernement de la communauté ; 4°) La liberté individuelle, c'est-à-dire, l'affranchissement de tout contrôle dans les cas où le bien-être de tous n'est pas menacé au point d'exiger une intervention des pouvoirs publics (1). Il se peut qu'il n'existe pas toujours un rapport entre ces divers genres de liberté. Mais pour la démocratie l'existence des libertés politiques est indispensable puisque chaque citoyen fait partie de la souveraineté et doit participer aux pouvoirs.

La conception de l'égalité doit être aussi considérée comme essentielle à la doctrine démocratique. La liberté est admise pour l'individu mais à quoi bon cette liberté, si le citoyen, pris individuellement, ne peut pas améliorer les conditions politiques, sociales, économiques dans lesquelles il vit. La souveraineté appartenant à tous ceux qui font la nation, tous, logiquement, doivent avoir les mêmes droits concernant l'exercice de cette souveraineté. Tous par conséquent, doivent être égaux dans leur part de souveraineté. Voilà donc que se dessine l'égalité politique. Elle existe lorsque tous les citoyens, ou du moins tous les mâles adultes participent d'une façon identique au gouvernement de la communauté, et qu'ils sont éligibles également à un emploi public, sous certaines réserves légales en ce qui concerne l'âge, l'instruction etc... (2) Cette égalité se manifeste sous la forme du suffrage universel. C'est une autre question que de savoir quels sont les critères nécessaires pour déterminer les capacités des hommes à voter en toute connaissance de cause. Nous voulons dire seulement que la démocratie implique l'égalité politique. Elle y arrive en partant de l'égalité naturelle, de fait que chacun de nous arrive au monde en possédant les mêmes organes physiques et, certainement, d'égales capacités mentales. C'est de cette égalité que naît une justice naturelle, qui à son tour implique l'égalité politique prétendant que tous les citoyens devraient jouir d'un droit égal de vote et d'éligibilité aux fonctions publiques. Dans le domaine du droit individuel, la démocratie suppose l'égalité civile pour assurer à tous les citoyens des

(1) Bryce, *op. cit.* 1. p. 71.

(2) Bryce, *Ib.* I. p. 78.

prérogatives identiques. Tous ont un droit égal à être protégés dans leur personne, leur famille, leurs biens. L'égalité civile est aujourd'hui la règle dans les pays civilisés.

On parle aussi d'égalité sociale et économique, qui d'après nous, ne sont pas incompatibles avec la démocratie, et peuvent être réalisées sous celles-ci aussi bien que sous n'importe quelle autre forme de gouvernement. Pourtant, l'égalité politique est une notion plus large : si tous les citoyens composant un peuple décident souverainement d'établir la communauté des biens, leur gouvernement n'en demeurerait pas moins de forme démocratique.

§ 4 — *La représentation politique.*

Après avoir exposé les principes d'ordre philosophique et politique sur lesquels repose la démocratie, nous tâcherons de voir, quelles sont les idées et les institutions sous lesquelles la démocratie se manifeste comme un système politique et en tant qu'une forme de gouvernement.

Ayant pour sa base morale les principes que nous venons de décrire, la démocratie peut apparaître principalement sous deux formes : *démocratie directe*, c'est-à-dire la démocratie, comme l'a bien dit M. Hauriou (1), dans laquelle toutes les mesures gouvernementales sont décidées par l'assemblée plénière du peuple. C'est le type de la démocratie qui serait le plus compatible avec le mot « démocratie », et qui représenterait un type idéal. A part quelques petits cantons de Suisse où cette assemblée plénière est techniquement imaginable, la démocratie directe n'existe pas. *Démocratie représentative* où toutes les mesures gouvernementales sont décidées par des représentants du peuple. On devrait comprendre les mots « démocratie directe ou représentative » en ce sens, que le peuple voterait les lois directement ou par l'intermédiaire de ses élus, c'est-à-dire par rapport au pouvoir législatif.

(1) Précis de droit Const. p. 197.

Dans les démocraties antiques le peuple faisait directement les lois en même temps qu'il choisissait ses magistrats. La plupart des démocraties modernes sont représentatives ; les lois y sont faites par des assemblées représentatives élues. Cependant, on peut constater aujourd'hui l'existence d'un type intermédiaire de démocratie, que l'on appelle semi-directe ou semi-représentative, et qui se révèle sous forme de *réferendum*, où les lois, après avoir été élaborées par des assemblées représentatives élues, sont soumises à l'approbation non de l'assemblée du peuple mais du corps électoral.

La représentation n'est pas une notion spéciale au droit public. Elle a été élaborée en droit privé par les juristes romains, bien avant de passer, par emprunt dans le droit public. Et, ainsi, l'idée de la représentation, mise en rapport avec la politique, nous conduit-elle à la notion du gouvernement représentatif. Le gouvernement représentatif suppose une organisation électorale (et par là il se distingue du « régime représentatif »), grâce à laquelle la nation donne l'investiture à ses représentants et par laquelle elle exerce ses droits de souveraineté. Mais le sens de cette représentation n'est pas le même que dans le droit privé. Là le représentant est dominé par le représenté. En matière de représentation politique, il n'y a rien de tel : l'électeur a épuisé son pouvoir en élisant son représentant. L'idée de la représentation politique fait du corps électoral non un organe qui veut mais un organe qui nomme. Or, la démocratie représentative n'est autre chose que le gouvernement représentatif.

§ 5 — *La souveraineté nationale et le suffrage universel.*

Dans la démocratie tous les pouvoirs proviennent du suffrage, même l'exécutif. Et la démocratie représentative implique que tous les actes du représentant devraient avoir l'approbation du représenté. Ainsi, le suffrage ne serait-il qu'une manifestation de la souveraineté nationale, qu'un moyen par lequel le peuple participerait au gouvernement, par lequel il se dirigerait lui-même. Cette manifestation de la souveraineté est effectuée par le corps électoral,

c'est-à-dire par les électeurs qui sont, comme le dit M. Esmein, « les premiers et nécessaires représentants de la nation ». L'ensemble des volontés de tous les électeurs est considérée comme la volonté générale. « Le droit de prendre part à cette consultation est ce qu'on appelle le droit du suffrage politique, ceux qui le possèdent ou électeurs politiques constituent la nation légale » (1). Plus le corps électoral est étendu (avec la participation du plus grand nombre d'électeurs), plus cette volonté sera considérée comme celle de la nation tout entière. Ainsi, on arrive au suffrage universel.

Dans la démocratie, ensuite, il est question de l'organisation du suffrage politique, c'est-à-dire : quels membres de la nation auront le droit de voter, et comment leurs votes doivent se combiner pour former la majorité. La population doit être la seule base de la représentation. La souveraineté résidant dans l'ensemble des individus qui forment la nation, la puissance politique réside par conséquent dans l'électeur, car c'est lui qui détient une partie de la souveraineté. De même, le corps électoral (c'est-à-dire chaque électeur qui en fait partie), ne peut se prononcer que sur les intérêts généraux. Dans la démocratie donc, le suffrage a pour but de dégager l'intérêt général, et cette conception laisse de côté certains intérêts particuliers et certains cadres sociaux. L'intérêt général apparaît ainsi comme la première base sur laquelle repose l'organisation du suffrage dans la démocratie. Il est la logique conséquence de la conception individualiste de l'électorat d'après laquelle seulement les individus et non les groupes font partie du corps électoral.

Une autre base de cette organisation du suffrage politique, c'est la circonscription électorale. Elle est plutôt une fiction, puisque la circonscription électorale ne doit nécessairement pas cadrer avec les unités naturelles. Tout le corps électoral est divisé en certain nombre de circonscriptions sur lesquelles sont répartis les représentants à élire. Les diverses circonscriptions ou collèges électoraux ne doivent être que des fractions du corps électoral tout

(1) Esmein, *Dr. Const.* 1 éd. p. 299.

entier. Ils doivent, par conséquent, être composés des électeurs de même qualité, choisis tous au même titre, en d'autres termes, simplement de citoyens. C'est ainsi seulement que le sectionnement électoral peut fractionner le corps électoral sans dénaturer la souveraineté nationale et son unité. Les fractions ne restent telles qu'autant qu'elles possèdent toutes les qualités de l'entier (1). En somme, c'est un suffrage de l'habitant intimement lié au caractère territorial de la puissance de l'Etat (2). Nous verrons plus loin que c'est justement de là que partent les critiques qui aboutissent à d'autres conceptions de l'organisation du suffrage.

(1) Esmein, *op. cit.* p. 303.

(2) Hauriou, *op. cit.* p. 613.

CHAPITRE II

LA REPRÉSENTATION PROFESSIONNELLE

Généralités

Le principe démocratique et la conception individualiste du suffrage politique ne sont pas restés sans critique assez tôt après leur apparition dans la science politique et dans la pratique. Quoique faisant le fondement du droit public moderne, cette conception du suffrage politique a été l'objet de critiques très sérieuses qui ont eu pour résultat de poser les bases de nouvelles doctrines politiques et de nouveaux systèmes de la représentation. En somme, il y a deux tendances modernes en réaction contre le groupement des électeurs sur la base du suffrage individualiste, et qui ont la prétention de substituer à la démocratie « amorphe », à base du suffrage individualiste, une démocratie « organisée » avec un corps électoral dont la structure serait la fidèle image de la nation. Ces deux tendances sont : 1°) la représentation des intérêts professionnels et 2°) le vote familial. On pourrait les résumer en ces termes : la nation n'est pas simplement un agrégat d'individus juxtaposés, c'est une organisme plus complexe qui contient des groupes naturels, qui ont leur vie, leurs intérêts, et leur individualité. Ces groupements sont la famille, les groupements professionnels, régionaux. Si l'on veut avoir une vraie représentation des intérêts, une réelle image de la nation, il faut bien tenir compte de ces groupements dans l'arrangement des électeurs au sein du corps électoral. A la démocratie politique il faut substituer une démocratie où tous les citoyens soient représentés selon leurs intérêts, comme producteurs, consommateurs, techniciens, etc... Le suffrage universel dans le cadre de la démocratie politique n'y peut parvenir. Le problème consiste non seulement en ce qu'il faut modifier le système de la représentation politique, mais encore en un changement profond de la structure de la Société actuelle. « Toutes les conceptions démocratiques changent : souveraineté, centralisation, individualisme,

ne sont que des vieux mots de notre vocabulaire politique. Ils ne sont pas ajustables aux faits actuels et à nos sentiments les plus profonds » (1). Enfin, ces objections partant des critiques d'ordre politique, aboutissent à des systèmes économiques tout nouveaux.

Ce qui nous intéresse ici, c'est la représentation des intérêts professionnels, c'est-à-dire la représentation professionnelle. Elle devrait être le pendant de la représentation politique, dont nous venons d'exposer les idées générales dans le chapitre précédent. Dans nos investigations nous verrons que la science politique et économique est en présence de diverses conceptions de cette nouvelle représentation, et que les idées en cette matière commencent à être appliquées avec beaucoup de précaution. Nous verrons également que la pratique ne se montre pas trop favorable à leur réalisation. Or, notre but sera de dégager les principales idées de la représentation professionnelle, et d'exposer à quelles logiques conséquences elle aboutit.

§ 6 — *L'importance du groupe.*

Si les idées évoquées par le vote familial nous reportent en arrière vers les origines aristocratiques de l'Etat, celles qu'évoquent la représentation professionnelle nous portent en avant vers un âge futur de l'Etat, en apparence ultra-démocratique. On insiste surtout sur les transformations sociales et économiques de la société au cours du 19^e siècle, les changements dont on doit tenir compte dans l'aménagement politique de la société.

D'abord cette structure. L'idéologie de la Révolution ne l'a pas bien conçue. D'après la conception individualiste, la société, la nation, nous apparaissent comme une agglomération d'individus, qui, seuls, possèdent une puissance politique. C'est bien l'individu qui importe. Voilà un point de départ pour la nouvelle conception. L'individu n'est pas dans la société une unité abstraite, mais un être

(1) Maxime Leroy, *Les techniques nouvelles du syndicalisme*, p. 204.

réel et vivant. Il ne peut exister que lié avec des êtres semblables, de sorte que toute la vie sociale repose sur les liens sociaux. Ces liens sociaux engendrent des communautés, des groupements, et la Société paraît ainsi comprendre à la fois des individualités et des groupements. Car on ne peut concevoir l'individu dans la Société en dehors d'un groupement quelconque, ni sans un lien social. « L'individu n'est pas seul à vivre dans la nation, et même, à certains égards, dans la nation c'est l'individu qui vit le moins : il y vit moins d'une vie individuelle que d'une multitude de petites vies collectives » (1). Jusqu'ici on a négligé de restaurer les cadres sociaux brisés. Le suffrage universel inorganique ne tient pas compte de ces réalités sociales. Le problème, cependant, s'impose d'établir une coordination plus harmonieuse entre l'individu d'une part et son groupement d'autre part.

Ainsi, nous avons un aspect tout nouveau de cette structure, et on essaye de nous montrer les conséquences qui en découlent. L'importance du groupement social va grandissant. C'est pour cela que M. Leroy s'écrie : « Une véritable déconcentration professionnelle et civique s'est opérée dans nos institutions privées et publiques. Toute la liberté n'est plus dans le citoyen isolé ; c'est le groupe qui est aujourd'hui le défenseur des libertés individuelles, faibles sans cadre » (1). Dans un système rationnel il faut assurer la représentation exacte de tous les éléments sociaux. Il faut d'une part assurer la représentation des individus et d'autre part celle des groupes. Le rationalisme du suffrage politique et individualiste n'est pas complet, car il ne fait que représenter le premier élément, c'est-à-dire les individus. C'est ce que les critiques de ce suffrage appellent le vice fondamental de la démocratie. Avec le seul suffrage politique son aspect nous paraît anormal, et on doit s'efforcer à ce que son fonctionnement réponde à son objet naturel. La représentation politique ne vise qu'un objet : la manifestation de l'opinion politique

(1) Ch. Benoist, *La crise de l'Etat moderne*, p. 62.

(2) *Op. cit.* p. 12.

de l'individu (1). C'est insuffisant, car dans une bonne organisation politique on doit tenir compte d'autres idées qu'exerce l'individu en tant qu'attaché à un groupement économique ou professionnel. Ce sont donc ces groupements que l'on devrait faire représenter. Un pays tout entier ne peut être envisagé comme une circonscription territoriale fictive, car à côté des circonscriptions territoriales qui font la base de l'organisation du suffrage politique, on distingue les circonscriptions diverses au point de vue économique et social, basées chacune sur la similitude d'idées. En somme, cet élément territorial n'est pas suffisant non plus.

Une autre raison pour laquelle la représentation politique exclusive est moins acceptable se trouve dans l'impossibilité qu'un individu soit complètement représenté par un autre pour toutes les questions à la fois. Jamais deux êtres, deux hommes n'ont des pensées identiques, des mêmes vœux, des mêmes intérêts, une uniformité totale de volonté et de vues. Il ne peut être représenté sur des points précis et limités. C'est encore plus difficile que plusieurs individus aient le même représentant. Les citoyens ne sont pas complètement représentés. Et M. Maxime Leroy dit : « La notion du citoyen ne suffit plus. Les représentants élus par les citoyens échappent presque complètement au contrôle de ceux qui leur ont donné leur mandat » (2). Une meilleure représentation donc est indispensable. Elle sera d'autant plus réelle et un représentant interprètera les intérêts des autres d'autant plus fidèlement qu'il se trouvera dans les mêmes sphères d'action que ses associés. C'est pour ces raisons de réelle représentation, qu'il faut donner aux groupements la possibilité d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins. Le régime de la représentation politique avec les Chambres politiques ne favorise pas la possibilité de connaître toutes les réelles nécessités de la nation. Dans la Chambre politique les décisions ne sont que les produits de la force brutale du nombre. Mais, si on veut qu'elle soit l'endroit où se manifestent toutes les opinions, où

(1) De Benoît, *La représ. des int. prof.* p. 8.

(2) *Techn. nouv.* p. 23.

se mènent toutes les discussions, où se font connaître toutes les nécessités de la société, elle devra comprendre les représentants de toutes les opinions et de tous les intérêts. « Les Assemblées législatives ne seront vraiment l'image de la nation tout entière que si les droits et les intérêts professionnels ont leur part de représentation, si les associations qui unissent les hommes attachés à un même mode d'activité sont appelées à choisir parmi leurs membres des délégués autorisés qui prendront place au Parlement » (1). Elle ne sera, par conséquent la représentation réelle de la nation que par l'application de la représentation professionnelle et par l'organisation des nouvelles institutions, des Parlements Économiques.

L'importance du groupe saute aux yeux, disent les professionnels, si nous suivons le développement de divers groupes professionnels, tels que chambres de commerce, d'industrie, de travail, les syndicats professionnels, etc... Le nombre de ces organisations va augmentant, et leur influence s'accroissant de plus en plus. Le 18^e siècle, et surtout la Révolution les a méconnus, parce que ces groupements professionnels étaient le foyer de multiples abus. La Révolution les a détruits, les jugeant nuisibles à son idéal. Au cours du 19^e siècle les groupements professionnels attirent l'attention, font l'objet de législations diverses, et sont employés comme les matériaux indispensables à une nouvelle reconstruction de la société. Ils commencent à pénétrer dans le droit public, et les auteurs ne bornent plus le droit public aux rapports entre l'individu et l'État, mais l'étendent aux rapports entre l'individu et ces groupements, qui dans la réalité des faits se placent entre lui et l'État. C'est bien un éminent juriste français, M. Larnaude, qui a mis en relief l'importance de ces groupements, qu'il appelle les groupements sociaux et qui a essayé de les mettre en rapports avec le droit public (2). Car tous ces groupements apparaissent dans tous

(1) Duthoit, Suffrage de demain, p. 7.

(2) Larnaude. Cours professé à la Fac. de Droit de Paris, 1896-97; cité par Paul-Boncour, de Benoît, Bouvier.

les pays et dans toutes les époques comme une éclosion spontanée de la vie sociale ; ils ne sont pas, surtout au 19^e siècle, les créations artificielles du législateur, mais des organismes avec le caractère de nécessité qui a déterminé leur formation. Leur consolidation apparaît plus solide que jamais, de sorte que vers 1920, M. Maxime Leroy pouvait s'écrier : « Tout le pouvoir n'est plus dans le gouvernement, il est aussi dans les groupements professionnels, qui ne se contentant pas de défendre les intérêts de salaires ou de temps de travail, ont l'ambition de régler les intérêts spirituels et matériels, la discipline corporative et civique, le droit collectif du métier qu'ils représentent, de déterminer en somme leur place dans la société, par delà des intérêts individuels de leurs membres » (1).

Le groupe est juge, administrateur, législateur. Aussi, leur faut-il, disent les professionalistes, assigner un rôle prépondérant dans l'organisation économique, sociale, juridique. Leur importance vient de la solidarité, qui existe et qui doit exister dans la société, et dont M. Durkheim a si bien formulé les principes.

§ 7 — *La souveraineté économique.*

Une autre critique dressée contre la représentation politique exclusive, vise surtout la souveraineté nationale. L'Etat moderne repose sur ce principe. Mais, disent les « professionalistes », ce principe s'est montré peu solide. Pendant que cette souveraineté appartenait au roi, on savait au moins où était son siège. Les individualistes disent : la souveraineté nationale est indivisible, mais si nous avons 10 millions d'électeurs il y a 10 millions d'atomes de souveraineté. « La souveraineté indivisible » ne se réalise qu'en se divisant (2). M. Benoist va jusqu'à comparer un Etat, organisé d'après le principe classique de la souveraineté nationale, avec une

(1) Op. cit. pp. 12 et 13.

(2) Benoist, L'organ. p. 19.

maison bâtie sur le sable. Et c'est un paradoxe, dit-il, car devant les réalités s'est révélée toute l'instabilité d'une telle doctrine. Et c'est un mal, car cette « souveraineté » nous amène à l'anarchie. Il s'écrie : « Ayons le courage de conclure en toute franchise : le grand mal et le grand danger, c'est la souveraineté moléculaire, c'est le suffrage universel inorganique qui n'est que le suffrage anarchique. (1) Pour qu'il ne le fût point, il faudrait que chaque homme ne fût point l'homme, que tout électeur fût un saint, et un saint très intelligent. Car les démocraties exigent des vertus de leurs adeptes. Il faudrait que chaque homme pris à part, et la majorité des hommes eussent de l'intérêt commun une claire connaissance et un vif amour, qu'ils n'ont pas. Car combien d'hommes sont capables, on ne dit pas de gouverner un Etat, mais de se gouverner eux-mêmes. (2) Le suffrage universel en son addition grossière brouille et confond diverses colonnes. L'homme n'y compte que comme individu et ne compte pas comme un élément social. (3) Politiquement, le suffrage universel inorganique a éliminé les petites vies collectives, il a abstrait les réalités. Un tel régime ne donne jamais qu'une représentation adultérée ; une législation impulsive et incohérente ; un gouvernement précaire et contraint à des mesquines négociations de couloirs ; un Etat incertain, chancelant à toute heure sur le point d'être bouleversé. Il est également incapable de fonder une démocratie et de ne pas fonder une démagogie. (4) Une seule solution, une seule fin à cette crise de l'Etat moderne qu'il prévoit, c'est d'organiser le suffrage universel ; substituer au suffrage inorganique le suffrage universel organisé. C'est-à-dire, voter, au lieu d'être l'exercice de souveraineté serait une fonction de la vie nationale ; la théorie de la vie nationale remplacerait la théorie de la souveraineté nationale. (5)

(1) Benoist, *L'organ.* p. 29.

(2) Benoist, *ibid.* p. 31.

(3) Benoist, *ibid.* p. 32.

(4) Benoist, *ibid.* p. 53, 54.

(5) Benoist, *ibid.* p. 64.

Ainsi, on organisera le suffrage universel sur d'autres bases. En vertu du principe de la souveraineté nationale, les députés sont les représentants de la nation tout entière. Mais il n'est pas moins certain qu'ils ne sont pas élus par tous les électeurs de la nation, groupés en un collège électoral unique. Il y a des collèges multiples appelés à élire chacun un seul député. En procédant à ces élections séparées, chaque groupe n'agit pas en vertu d'un droit propre ; il opère en vertu d'une fonction que lui délègue la loi. « Or, la loi ne pourrait-elle pas déléguer cette fonction à des groupes professionnels, comme elle l'a délégué à des arrondissements administratifs ? » (1) Il en serait ainsi non seulement si la loi réunissait momentanément, en vue du vote, pour les faire participer à l'élection d'un ou plusieurs représentants, les citoyens voués à une même profession, mais encore si elle commettait à des groupes professionnels, antérieurement organisés pour une autre fin et vivant d'une vie permanente, le droit de nommer un certain nombre de députés. Ce ne serait que transférer la souveraineté de l'individu à un groupe organisé, auquel la loi confère le pouvoir de nommer ses représentants. Tel devrait être le suffrage de demain (2).

Dans le régime actuel du suffrage universel, l'électeur ne connaît la valeur morale de son représentant que par ouï-dire. S'il vote dans le groupe professionnel auquel il appartient par son emploi dans la vie et s'il ne peut voter que pour un membre de son groupe, ne saurait-il pas exactement si ce membre est honnête et s'il mérite sa voix ? Le vote peut être aussi libre dans le groupe professionnel que dans la circonscription territoriale, pourvu que la loi prenne des mesures sérieuses pour assurer le secret du vote. D'ailleurs, « n'est-il pas arrivé bien souvent dans les syndicats, dit M. Duthoit (3), que contrairement aux exhortations des chefs, à la pression des meneurs, la reprise du travail fût votée par une imposante majorité ? Il y a partout des volontés qui fléchissent sous l'influence

(1) Duthoit. Le suffrage de demain, p. 128.

(2) Duthoit. Le suffrage de demain, p. 129.

(3) Duthoit. Le suffrage de demain, p. 142.

des chefs, mais voteraient-elles plus librement en dehors de la corporation ? C'est dans ce sens que devraient changer le corps électoral. « Il faut qu'il soit par son origine et par sa composition la synthèse vivante de tous les intérêts matériels, toutes les initiatives qui existent dans le pays » (1). Des groupes professionnels peuvent constituer des collèges électoraux au même titre et avec plus d'avantage que des circonscriptions territoriales ; les hommes qui composent ces groupements professionnels ne sont-ils pas aussi bien que les habitants d'un même arrondissement administratif, des citoyens ? N'est-il pas plus naturel de les grouper, pour l'exercice des droits politiques, d'après les affinités professionnelles qui les rapprochent chaque jour, que d'après les circonstances peut-être fortuites qui les ont fait vivre dans la même ville, sans que pour cela ils soient jamais réunis ? (2) Les citoyens électeurs sont une foule ; toute foule est désordonnée, chaotique, idolâtre. « Au lieu d'assembler les citoyens en leur demandant : « que croyez-vous ? à qui voulez-vous obéir ? » pourquoi ne pas les assembler, en leur disant : « Quelle tâche voulez-vous donner ? Que faites-vous ? Comment voulez-vous organiser votre travail ? » Là, questions relevant des partis politiques ; ici, questions relevant des groupements professionnels. » (3)

La notion de la souveraineté va donc changer complètement, car les conceptions philosophiques et politiques, introduites dans le droit public moderne après la Révolution Française, sont insuffisantes. Il faut essayer de les conformer à de nouvelles conceptions issues des réalités sociales. La souveraineté doit être transférée aux groupes professionnels qui font le cadre de la Société actuelle. « J'estime qu'on est tout à fait en dehors de la vérité sociale quand on parle encore de la souveraineté nationale à la manière traditionnelle, conçue comme la souveraineté de la majorité numérique des individus. A côté de la puissance du nombre s'est dressée une au-

(1) Duthoit. Vers l'organisation profes. p. 283 et suivantes.

(2) Duthoit. Vers l'organisation profes. p. 293.

(3) M. Leroy. Techn. nouv. p. 29.

tre puissance sociale, celle des groupements sociaux » (1). De là on arrive même à une nouvelle conception de l'Etat. « L'Etat parlementaire actuel repose sur les fictions de la souveraineté nationale, et le nouvel Etat doit reposer sur les réalités des intérêts. C'est par cela qu'on réalisera la Démocratie. Dans l'ère de l'émancipation des classes, dans laquelle nous vivons, il s'impose un nouveau type de la forme d'Etat, basé non sur l'idée d'un parlement politique, mais sur le principe des intérêts des groupes, représentés dans des parlements professionnels » (2). La souveraineté politique devient la souveraineté économique. C'est ce que M. Benoist appelle « la souveraineté de la vie nationale ». Ce sera la souveraineté de ceux qui travaillent, ou, comme le dit M. Leroy, la nouvelle souveraineté sera celle du travail, qui n'est que la transposition de la formule : « souveraineté du peuple » (3). Il n'y a qu'une question à examiner. Cette souveraineté économique est-elle conforme aux idées directrices du droit public existant ? Peut-on la concilier avec la souveraineté politique ? M. Paul-Boncour y répond affirmativement. L'idée d'une souveraineté économique est justifiée, et pour ces raisons : « C'est marcher dans la voie tracée par la Révolution que de faire du problème posé par la nécessité de l'organisation du travail un problème de la souveraineté ; c'est obéir à la conception essentielle de la Révolution que de chercher dans la loi des garanties réclamées par la liberté du travail comprise au milieu des transformations de l'industrie moderne ; c'est se conformer aux principes introduits dans notre droit public par la Révolution, c'est développer dans le sens imposé par leur logique même, que de chercher à les faire dans un nouveau domaine ; que d'ouvrir aux destinées de la souveraineté populaire le vaste champ encore ignoré d'elle, les activités économiques et professionnelles, que de vouloir, en un mot, appliquer à l'administration des choses, ce qu'a fait la Révolution dans le gouvernement des personnes, la participation de tous à

(1) Duguit, *Traité du droit const.* I. p. 511.

(2) Rathenau, *Der neue Staat*, p. 35.

(3) Leroy, *Techn. nouv.* p. 184.

la conception de la règle obligatoire pour tous, la participation de tous à la confection de la loi. » (1)

Pour rester conforme aux nouvelles nécessités, la souveraineté économique doit revêtir certains traits. Quels sont ces traits ? D'abord, la loi de la majorité. La nouvelle souveraineté sera exprimée par la volonté de la majorité des individus réunis dans une même communauté économique ou professionnelle, de même que la souveraineté nationale se manifeste par la volonté de la majorité des citoyens. C'est justement ce qui se passe dans les groupements professionnels, dans les syndicats, par exemple. C'est la majorité qui y fait la loi pour les membres de même métier et qui, par ces prescriptions (les heures de travail, taxe professionnelle, etc...) étend le pouvoir sur eux (2). Un autre trait que devra revêtir la souveraineté économique : elle devra être limitée, d'une part, non seulement par le métier, la profession, mais encore par les spécialités du métier et de la profession, et d'autre part, pour la même spécialité professionnelle par la région où elle s'exerce (3). Cependant, il y aura entre les souverainetés qui seront ainsi délimitées, souverainetés restreintes à la spécialité professionnelle et à la région, de nombreux points de contact ; les groupements auront à leur tour, comme les individus qui les composent, des intérêts communs, une solidarité commune. Toute cette hiérarchie des souverainetés aboutit à une Fédération nationale des groupements professionnels similaires, de sorte que les souverainetés économiques nous amènent à la constitution d'un fédéralisme économique (4).

§ 8 — *La solidarité sociale ; M. Durkheim*

L'idée de la représentation professionnelle trouve sa forte base en sociologie, ou, pour mieux dire, c'est là qu'elle trouve sa source

(1) Paul-Boncour. Le Féd. Ec. p. 371, 372.

(2) Paul-Boncour. *ibid*, p. 385.

(3) Paul-Boncour. *ibid*, p. 385.

(4) Paul-Boncour, *ibid*, p. 387.

LE PARLEMENT ÉCONOMIQUE

idéologique. Les idées d'Auguste Comte ne sont pas restées sans influence, de sorte que la sociologie a infusé son influence dans la plupart des sciences politiques et juridiques, et surtout dans les trente dernières années. Il y a déjà vingt-cinq ans qu'un éminent juriste français, Larnaude, a dit qu'il est impossible de se passer de sociologie dans le droit privé ou dans le droit public, et qu'il y a un lien intime entre tous les phénomènes de la vie sociale, qu'ils soient religieux, moraux, économiques, politiques (1). Cette idée est surgie, en effet, comme résultat de telle vie sociale. Nous verrons comment M. Durkheim lui donne une base morale, et qu'il l'attache à la solidarité sociale et à la division du travail. Elle est importante encore, parce que c'est à elle que se rattachent quelques théories juridiques et politiques de la représentation professionnelle.

D'après M. Durkheim, dans la société, il existe diverses fonctions qui proviennent de la division du travail. Toutes les différences et dissemblances que nous voyons dans la nature se complètent les unes avec les autres, et la division du travail n'est que leur conséquence. Le plus remarquable effet de la division du travail n'est pas qu'elle augmente le rendement des fonctions divisées, mais qu'elle les rend solidaires. Son rôle est indispensable aux sociétés, car sans la division du travail, les sociétés n'existeraient pas. L'utilité économique de la division du travail n'est pas à négliger, mais le résultat de cette utilité dépasse infiniment la sphère des intérêts purement économiques, car il (ce résultat) consiste dans l'établissement d'un ordre social et moral *sui generis*. En un mot, la division du travail n'est pas uniquement un phénomène économique, mais aussi moral.

Les individus sont liés les uns aux autres qui, sans cela, seraient indépendants ; au lieu de se développer séparément, ils concentrent leurs efforts ; ils sont solidaires et d'une solidarité qui n'agit pas seulement dans les courts instants où les services s'échangent, mais

(1) Dans la préface du livre de Deslandres, *La crise de la Science politique*, 1902.

qui s'étend bien au delà (1). Les grandes sociétés politiques ne peuvent se maintenir en équilibre que grâce à la spécialisation des tâches. Or, la division du travail est, sinon l'unique, au moins la principale source de la solidarité sociale. « En effet, dit M. Durkheim, d'une part, chacun dépend d'autant plus étroitement de la société que le travail est plus divisé, et d'autre part, l'activité de chacun est d'autant plus personnelle qu'elle est plus spécialisée » (2).

Les hommes ne sont pas parfaits : ils ont besoin les uns des autres, et ce que ne possède pas un, un autre le possède. Ils se complètent ; il en résulte une interdépendance dans la société, une solidarité provenant des communautés des besoins, une solidarité imposée par la division du travail qui, à son tour, résulte de la diversité d'aptitudes. Puisque l'homme ne peut vivre sans les autres, ni les autres sans lui, cette interdépendance engendre dans la conscience une règle morale, une règle de droit, qui devient impérative. Les transformations de la société ont changé, et changeront toujours, notre morale. Car, si nous regardons le développement des sociétés, nous constatons que les types sociaux changent incessamment : l'organisation segmentaire s'efface d'elle-même, et l'organisation professionnelle la recouvre de plus en plus. Ainsi, au moyen-âge, les habitants se sont groupés d'après leur profession. Ensuite, ce type social est remplacé par la circonscription territoriale, qui se rapproche d'une manière vague de la division réelle et morale de la population. Mais elle n'est qu'une combinaison arbitraire et de convention. Si, donc, l'évolution sociale reste soumise à des mêmes causes déterminantes, — et cette hypothèse est la seule concevable, — il est permis de prévoir qu'un jour viendra où toute notre organisation sociale aura une base exclusivement ou presque exclusivement professionnelle (3). Cela changera notre morale. Nous sommes tous obligés d'avoir une morale parce que nous vivons dans la

(1) Divis. du Trav. p. 63.

(2) Division du Trav. p. 140.

(3) Ibid, p. 207.

société, et les devoirs de l'individu envers lui-même ne sont que les devoirs envers la société. Nous devons avoir une morale qui créera un état de droit qui s'imposera à tous, aux gouvernants et aux gouvernés. Mais tous, nous serons tenus de respecter les actes déterminés par un but de solidarité et de faire tout ce qui peut accroître et raffermir cette solidarité. Le problème est donc en cette nouvelle discipline, en cette nouvelle morale. « Notre anxiété ne vient pas de ce que la critique des savants a ruiné l'explication traditionnelle qu'on nous donnait de nos devoirs et, par conséquent, ce n'est pas un système philosophique qui pourra jamais la dissiper ; mais c'est que certains de ces devoirs n'étant plus fondés dans la réalité des choses, il en est résulté un relâchement qui ne pourra prendre fin qu'à mesure qu'une discipline nouvelle s'établira et se consolidera. En un mot, notre premier devoir actuellement est de nous faire une morale. » (1)

Cette solidarité a trouvé son expression, aujourd'hui, dans les groupements professionnels. La communauté d'intérêts et de professions crée entre ceux qui l'exercent une interdépendance réciproque, une solidarité positive analogue à celle qu'a créée la communauté de territoire(2). Jusqu'ici, on reconnaissait que cette solidarité positive n'existe que dans la nation, exprimée par les groupements territoriaux et politiques (départements, communes), et qui s'appelait la solidarité nationale. Aujourd'hui, il faut reconnaître qu'elle existe aussi dans certains groupements professionnels, que les membres d'une même profession sont, vis-à-vis les uns des autres, dans une dépendance réciproque, pour le moins aussi étroite que les habitants d'une même commune (3). D'où il résulte que ces groupements sont destinés à revêtir les mêmes attributs que les groupements politiques. Et cette nouvelle solidarité n'est que leur morale. Elle prendra un aspect suivant les professions. Pour les professions libérales,

(1) Division du Trav. p. 460.

(2) Boncour. Le Féd. Ec. p. 9.

(3) Ibid, p. 10. Ce sont les mêmes idées de Durkheim exposées avec plus de détails dans un article de M. Jay, dans la « Revue d'Economie politique » 1894, VIII, p. 229.

elle concernera l'honorabilité de leurs membres ; pour les groupements industriels, il y aura une solidarité relative aux prix de vente ; à l'intensité de la production pour les ouvriers, elle se manifestera dans la question des salaires, d'heures de travail, etc...

§ 9 — *Le fondement juridique ; M. Duguit*

La doctrine de M. Duguit se rattache à l'école sociologique en ce qu'elle réfute la conception du droit individuel et accepte la théorie du droit social. Elle a pour base la solidarité sociale, car en envisageant la représentation, M. Duguit dit qu'elle n'est qu'une manifestation de la division du travail. Le représentant est un individu solidaire de l'électeur.

M. Duguit a donné un fondement juridique de la représentation professionnelle, et nous essayerons de l'exposer.

En partant, dans sa terminologie, de la différenciation des gouvernants et des gouvernés, M. Duguit dit que, dans la nation, se produit une différenciation entre les forts et les faibles, et c'est ce fait même qui constitue l'Etat. Dans les pays modernes, cette différenciation revêt un caractère très complexe. Dans tous les pays et dans tous les temps les plus forts, matériellement, religieusement, économiquement, moralement, intellectuellement ou numériquement, ont voulu imposer et ont imposé en fait leur volonté aux autres, de sorte que les gouvernants ont toujours été, sont et seront toujours les plus forts en fait. Après avoir passé dans l'histoire, sous diverses formes, cette différenciation entre les gouvernants et les gouvernés se manifeste dans le régime démocratique après la Révolution, au moins en France, dans le suffrage universel. La force des gouvernants réside en ce que la majorité des individus (ou du moins le semblant de cette majorité) exerce son droit de suffrage, d'où sortent les gouvernants et la force gouvernante. C'est le suffrage universel, donc, dans lequel résident les éléments des forces gouvernantes.

Mais beaucoup d'éléments interviennent qui empêchent cette ma-

majorité numérique de se manifester pleinement, et on peut dire aujourd'hui que la majorité numérique du corps électoral n'est pas le seul élément de la force gouvernante. A côté de lui, il est en train de s'élaborer un autre élément qui, chaque jour, prend une place plus grande et qui, dans un avenir très prochain, acquerra forcément une organisation propre de représentation. Ce sont les groupements professionnels, dont la constitution est le produit du mouvement syndicaliste, d'un mouvement par lequel les différentes classes sociales tendent à s'organiser et à se donner une structure juridique définie pour la défense de leurs intérêts de classe et pour la conciliation (1). Or, la représentation professionnelle ne sera que le résultat de cette nouvelle force qui se manifeste sous forme d'une organisation par groupements professionnels et qui tentera de devenir une force gouvernante. Il est donc impossible de méconnaître cette nouvelle force qui, sous forme des syndicats ouvriers, syndicats patronaux, associations des différentes catégories de fonctionnaires, syndicats agricoles, syndicats de capitalistes, etc..., tend à l'intégration sociale. Tous ces groupements sont les éléments de la force politique et toute organisation politique positive doit en tenir compte, sous peine de rester complètement inadéquate à l'état social et, par tant, impuissante (2).

Il n'y a pas d'organe politique viable et actif que celui qui représente un élément social et, d'autre part, tout élément social fort et cohérent devient par là même une force politique s'imposant directement ou par représentation. Pour être réelle, cette représentation doit renfermer tout élément social. Réduite à ses éléments simples, la théorie française de la représentation politique assure-t-elle une représentation réelle des éléments sociaux ? Evidemment, non. Il faut assurer à cette volonté de la nation, que nous appelons volonté souveraine, une expression exacte, car son objet est d'assurer le maintien de tous les éléments constitutifs de la nation. Ces éléments ne sont pas seulement les individus, mais aussi les groupes. « On

(1) Duguit, *Droit const.* II, p. 30.

(2) Duguit, *ibid*, I, p. 511.

assurera donc la représentation de la volonté nationale à cette condition seule, qu'on fasse figurer dans le corps représentatif tous les éléments constitutifs de la nation, les individus et les groupes. » (1) Voilà donc le fondement de cette nouvelle représentation. Bien loin d'être contradictoire avec le dogme de la souveraineté nationale, la représentation professionnelle en est, au contraire, la conséquence logique (2).

C'est de cette représentation qu'on recrutera un Parlement qui sera le représentant de deux éléments : l'élément individuel et l'élément collectif. Cela ne veut pas dire que tous les intérêts des petits groupes seront représentés. Cet élément collectif doit contenir la représentation des différentes forces industrielles, artistiques, et toutes les forces sociales qui agissent dans le pays et qui sont des éléments de premier ordre dans la vie nationale. C'est au législateur à organiser le système électoral qui assurera le mieux la représentation de ces grandes forces sociales. Mais en même temps, cette représentation ne saurait faire prédominer les intérêts locaux et individuels sur les intérêts généraux (3). Enfin, cette Chambre, issue de la représentation professionnelle, élue par les groupements professionnels, peut constituer un contrepoids à une Chambre élue par le suffrage universel des individus. Dans les pays modernes, ce contrepoids n'est plus dans les pouvoirs d'un chef d'Etat, mais dans ce qui est la force sociale et, partant, politique, la puissance des groupes syndicaux (4).

Ainsi, la représentation des intérêts professionnels, avec toute sa conception juridique, ne serait qu'une nécessité qui s'impose à la science politique. Ayant sa base rationnelle dans l'adaptation de l'évolution politique à l'évolution sociale, elle serait, à en croire à ses adeptes, une solution pratique s'imposant à la représentation politique pure.

(1) Duguit. *Droit Const.* II. p. 597.

(2) V. § 7.

(3) *Ibid.* II, p. 598.

(4) *Ibid.* II, p. 602. Voir sur le syndicalisme et son importance d'autres ouvrages de M. Duguit.

§ 10 — *La substitution de l'économique au politique
et du producteur au citoyen*

Les idées de la représentation professionnelle que nous avons exposées jusqu'ici sont plutôt d'ordre politique et juridique. Ne contestant pas une certaine importance des faits économiques dans l'évolution de la société, ces principes n'admettent pas une application pure et simple de l'idée du matérialisme historique de l'école marxiste. La politique et le droit, dans un système rationnel, doivent bien tenir compte de certains faits économiques et sociaux, mais c'est toujours de la politique que se dégagent les intérêts généraux de la nation. C'est le « politique » qui est prépondérant dans les affaires d'Etat, et les réformes que l'on propose ne seraient qu'une adaptation plus rationnelle de cette politique à la réalité sociale. C'est dans le cadre de la politique que se résoudront tous les problèmes.

Cependant, il y a, à la base de la représentation professionnelle, une idée qui insiste sur la prépondérance de l'économie sur la politique, et à laquelle se rattache tout un mouvement social qui prend des proportions de plus en plus vastes, à l'heure actuelle. C'est le mouvement syndicaliste. Notre but n'est pas d'exposer l'étendue et l'histoire de ce phénomène social, mais de démontrer comment le syndicalisme moderne, en partant de la prépondérance de l'économie sur la politique, a conçu toute une nouvelle notion de l'Etat qui s'est basée entièrement sur l'idée de la représentation professionnelle. Toute activité de l'individu étant rattachée à un groupe, la puissance économique et politique repose exclusivement dans les groupes professionnels qui devraient être la base unique de la nouvelle représentation. En exposant cette idée émise par le syndicalisme, nous verrons quelles sont les diverses conceptions de la représentation professionnelle auxquelles elle a abouti.

L'idée de la prépondérance de l'économie sur la politique se rattache premièrement à la doctrine de Saint-Simon et du saint-simonisme. Aussi, sur cette idée, ont insisté surtout les précurseurs du socialisme, ainsi que Fourier et Proudhon.

En critiquant la société de son époque, Saint-Simon disait qu'une société n'était véritablement une société que lorsqu'elle a des idées communes, un système commun, un but d'activité, lorsqu'elle sait où elle va, et qu'elle marche à ce but avec confiance, sous la direction du pouvoir social. La société doit être organisée pour le travail et dirigée par la science. Il faut un système pour remplacer un système. Or, il n'y a que deux systèmes : le système industriel et scientifique et le système féodal et théocratique. Il faut que le premier remplace le second. Et, entrant plus avant dans ce que doit être une société organisée, Saint-Simon faisait remarquer qu'il doit y avoir, dans toute société, deux pouvoirs : un pouvoir spirituel et un pouvoir temporel. Au moyen-âge, le pouvoir temporel était au main des guerriers, c'est-à-dire des nobles, et le pouvoir spirituel aux mains des prêtres. Par analogie, dans le système nouveau qu'il s'agit de fonder, le pouvoir temporel appartiendra aux industriels et le pouvoir temporel aux savants (1). En outre, toute société doit avoir un but, qui consiste en la production des choses utiles à la vie, de sorte que tout homme doit se considérer comme engagé dans une compagnie de travailleurs. Les hommes doivent être des producteurs, s'ils veulent être utiles à la société. Dans la société actuelle, il n'y a que les industriels qui soient productifs, et c'est pour cela que Saint-Simon tendait à constituer une classe industrielle comme classe privilégiée. L'industrie n'est qu'une fonction sociale, la plus importante, et c'est à elle que doit être remise l'action gouvernementale. Ce sont les producteurs qui comptent, et la célèbre parabole est par trop connue pour que nous la mentionnions. La nouvelle société doit combattre les oisifs, elle doit éliminer deux choses : le militarisme et le fonctionnarisme. Car à l'administration des hommes se substituera l'administration des choses. En un mot, ce qui importe dans la société, c'est la production, c'est l'économie. La politique doit disparaître, car la fonction propre au gouvernement ne sera plus qu'une fonction subalterne.

Le moyen par lequel Saint-Simon compte établir cette prépon-

(1) Janet, Saint-Simon et saint-simonisme, p. 24.

dérance de la classe industrielle revêt un caractère tout à fait utopique. Il veut instituer des sortes de Chambres professionnelles, qui s'appelleraient : Chambre d'invention, Chambre d'examen, Chambre d'exécution, et qui auraient toutes les trois des compétences respectives. Il a même prévu leur composition ; ainsi, la Chambre d'invention serait composée de 200 ingénieurs, de 50 littérateurs, dont 40 de l'Académie Française, de 25 peintres, de 15 sculpteurs, de 10 musiciens, et le reste se complèterait par voie d'élection (1).

L'école saint-simonienne n'a fait que diffuser les pensées du maître. Elle a surtout insisté sur la propriété, la famille, la religion, ce qui nous intéresse moins ici. Le principal est en ce que l'école saint-simonienne n'a nullement nié cette importance que Saint-Simon attachait à la production, à la classe industrielle et aux faits économiques.

L'idée a été reprise par Proudhon, et ce n'est que la terminologie qui change un peu. Au fond, la pensée de Proudhon est la même. Chez lui, il s'agit plutôt de la prépondérance du travail, qui doit succéder à la politique pure. C'est toute une philosophie du travail (2) qui a une série de principes, comme l'égalité des salaires, l'équivalence des capacités, l'enseignement professionnel et l'organisation de l'atelier. Le droit économique doit prendre la place du droit politique, et le règne futur sera celui du producteur. L'Etat politique, le gouvernement autoritaire, disparaîtront dans un équilibre économique. Aujourd'hui, le gouvernement où la société repose sur des forces économiques, libres et pondérées, n'existe pas. C'est le travail qui est souverain et l'atelier remplace le gouvernement. Il va jusqu'à préciser l'importance respective des fonctions économiques et des fonctions politiques. Les fonctions économiques sont plus importantes. Il dit, notamment : « En dépit de leur majesté d'apparat, les fonctions politiques jouent un rôle bien moins essentiel que les fonctions économiques. Avant de légiférer, d'adminis-

(1) Janet, *ib.* p. 45.

(2) Voir sur ce sujet un article de M. A. Berthod, dans « Proudhon et notre temps », p. 53-97.

trer, de bâtir des palais, des temples, et de faire la guerre, la société travaille, laboure, navigue, échange, exploite les terres et les mers » (1). Les questions politiques sont, pour Proudhon, des choses périmées, et il considère les questions économiques comme les plus importantes dans les rapports entre les Etats. Et par tout cela, il se rapproche un peu du matérialisme historique de l'école marxiste.

Mais, en somme, l'idée de la prépondérance de l'économique sur le politique de Proudhon signifie que l'humanité va s'adonner à l'exaltation du travail, dont elle tirera non seulement une production industrielle décuplée, mais une philosophie splendide qui illuminera le front des travailleurs et fortifiera leur cœur par la justice. En effet, elle ne vise pas uniquement à l'intensification de la production des choses matérielles, mais plus encore à l'élévation de l'esprit, et à la dignité de l'effort humain.

Nous ne voulons pas entrer dans les controverses qui s'élèvent sur l'influence qu'exercent les idées de Saint-Simon et de Proudhon sur le mouvement syndical ouvrier contemporain. Les syndicalistes, ceux qui se disent révolutionnaires et réformistes, unitaires ou cégétistes, eux-mêmes, ne sont pas d'accord sur ce point. Est-ce du marxisme ou des conceptions de Saint-Simon et de Proudhon que sont sortis les principes du syndicalisme moderne ? Question méritant une étude particulière. Toutefois, nous verrons, en exposant sommairement l'idéologie du syndicalisme actuel que les idées de Saint-Simon l'ont pénétré en beaucoup de points. Nous savons que le mouvement syndical ouvrier est guidé aujourd'hui par deux tendances. La première tendance est nettement révolutionnaire, fermement attachée à l'idée de la lutte des classes et à la révolution par la violence. C'est le courant marxiste et bolcheviste, qui a provoqué le schisme en France en se séparant de la C.G.T. et en organisant C.G.T.U., ébranlée à son tour par une scission nouvelle. Ce sont les syndicalistes révolutionnaires, adeptes politiques de la III Internationale. Au point de vue doctrinal, ils visent à la réalisation du marxisme pur, orthodoxe, et au point de vue de la méthode ils

(1) Proudhon, *Capacité des classes ouvrières*, p. 215.

préconisent l'action directe, violence créatrice, grève générale. Ce sont les mêmes méthodes et la même idéologie, professées par les écrits de Sorel, reprises par Berth, Lagardelle et autres, ce sont les techniques qu'a adoptées tout le mouvement syndicaliste jusqu'au schisme de 1921, époque à laquelle son unité a commencé à s'ébranler, et jusqu'en février 1922, où s'est formée la C.G.T.U., synthétisait véritablement le syndicalisme ouvrier français. Enfin, en politique leur programme aboutit à l'institution des soviets des ouvriers et soldats, ce qu'a fait le léninisme en Russie à la suite de la Révolution de 1917. En somme, le syndicalisme révolutionnaire est resté fidèle à la doctrine destructive, négative et combative, instituée par les résolutions du Congrès d'Amiens de 1906, dont s'est inspirée la C.G.T. jusqu'en 1921. (1) Cette tendance est représentée aujourd'hui par C.G.T.U.

L'autre tendance est évolutionniste et réformiste. Dans le mouvement syndicaliste actuel elle est beaucoup plus importante, et au point de vue économique, politique et numérique plus forte que la tendance révolutionnaire. Ainsi, si l'on veut parler de l'idéologie nouvelle du syndicalisme ouvrier, c'est la doctrine de ces syndicats évolutionnistes dirigée et soutenue en France par la C.G.T., qu'on devrait exposer. Ce n'est pas parce que les syndicalistes de la C.G.T.U. ne professent pas la substitution de l'économie à la politique que nous n'exposerons pas leur idéologie ; au contraire les syndicalistes révolutionnaires sont les adeptes les plus fervents du marxisme et du matérialisme historique. Mais c'est parce que la C.G.T. après 1921 et 1922 a réussi à se mettre en tête du mouvement syndicaliste, et que ses dirigeants ont influencé et influencent encore en grande partie ce mouvement, que nous trouvons nécessaire d'ex-

(1) A vrai dire, ni C. G. T. U. ni C. G. T. ne s'inspirent plus tout à fait des principes proclamés par la Charte d'Amiens de 1906, d'après lesquels le syndicalisme doit se suffire à lui-même. Car la C. G. T. U. s'est ralliée au parti communiste et la C. G. T. au parti socialiste. Tout de même, la doctrine et les méthodes de la C. G. T. U. sont restées comme celles d'ailleurs du parti communiste, nettement révolutionnaires.

poser les nouvelles techniques que le syndicalisme applique pour la réalisation de son but. Et, ainsi, quand nous parlons ici du syndicalisme ouvrier, nous pensons au syndicalisme évolutionniste. On pourrait citer bien des exemples, bien des déclarations des dirigeants et des congrès de la C.G.T. qui réclamaient un « retour à Proudhon ». Révolutionnaire et destructive avant la guerre, la C.G.T. devint après la cessation des hostilités évolutionniste et constructive. Il apparut à ses dirigeants, ou au moins à la majorité d'entre eux, que le syndicalisme français devait cesser de nourrir, comme avant la guerre, des doctrines purement négatives et destructives.(1) La C.G.T. s'efforça de rechercher les méthodes d'action positive. Ainsi, au congrès de Lyon (septembre 1919), vota-t-elle une déclaration dont le caractère proudhonien ne pourrait être sérieusement contesté. Elle affirmait le rôle essentiel et total du travail dans la société : « Créateur de toutes les richesses, élément qui commande l'activité sociale, le travail entend être tout » ; et puis « cette conception réalisée par l'effort des travailleurs, se fera suivant les modalités du travail lui-même constituant l'ordre nouveau, basé non sur l'autorité, mais sur les échanges ; non sur la domination, mais sur la réciprocité ; non sur la souveraineté, mais sur le contrat social » (2) ; et ensuite « plus que toute autre force sociale présente, il (le travail) traduit ce fait essentiel qui est la conséquence totale de l'activité collective moderne : le recul de la politique devant l'économique »(3). Et quand Proudhon insiste sur l'impuissance de l'Etat à résoudre les problèmes, quand il veut « faire disparaître » « exclure » l'Etat, il ne fait que faire revivre la théorie Saint-Simonienne qui déclarait que le nouveau régime doit être l'organisation des forces économiques et industrielles du pays. Proudhon lui-même disait pour son temps : « C'est à la place de ce régime gouvernemental,

(1) Cazalis, *Le syndic. ouvr.* p. 99.

(2) Chez Proudhon et par conséquent chez les syndicalistes le « contrat social » n'a pas le même sens que chez Rousseau. V. là-dessus l'article de M. Bouglé, dans « Proudhon et notre temps », p. 242.

(3) La déclaration du Congrès de Lyon, citée par M. Harmel, dans un art. « Proudhon et notre temps », p. 35, 36.

féodal et militaire, imité des anciens rois, qu'il faut élever l'édifice nouveau des institutions industrielles » (1).

Donc, si nous examinons de plus près le caractère du syndicalisme actuel, nous constatons une parenté singulière et incontestable avec les thèses de Saint-Simon et de Proudhon. « L'originalité de ce temps, dit M. Maxime Leroy, c'est un effort pour formuler une doctrine collective de la production pour inventer une pratique qui rende publique la production comme a été rendu public le pouvoir » (2). C'est surtout le socialisme et le syndicalisme qui expriment le plus fortement cette aspiration professionnelle. Eh bien, c'est ce que professaient Saint-Simon et Proudhon. C'est ce qui découle des déclarations des congrès syndicalistes, que nous venons de citer plus haut. C'est le Travail qui devient pour le syndicalisme tout puissant. Pourquoi? Parce que chacun de nous par le fait même qu'il consomme, qu'il utilise le travail de ses voisins, de tous ses concitoyens, celui de l'univers enfin, est mis dans l'obligation de fournir une contre-prestation de travail, égale ou équivalente. Chacun de nous doit produire. Plus de parasitisme, ni en politique ni en économie politique. Je consomme, donc je dois produire, c'est-à-dire, travailler (3). Les problèmes économiques viennent en premier rang. Ce ne sont plus les divisions territoriales qui sollicitent l'attention des constituants contemporains, mais la sériation des forces économiques. Dans la société agissent aujourd'hui de formidables forces économiques. Autrefois, les richesses cachées dans le sol conquis « suivaient ce sol comme une sorte d'accessoire, aujourd'hui c'est le pétrole, le fer, le charbon qui décident directement du sort des terres transformées en accessoires de ces formidables forces économiques » (4). Le citoyen, cependant, en tant que citoyen, est indifférent par nature aux problèmes économiques, car il a été façonné par le pouvoir pour le pouvoir. Au citoyen doit se substituer un

(1) Cité par M. Harmel, *ibid*, p. 46.

(2) *Techniques nouvelles*, p. 3.

(3) *Ibid*, p. 30.

(4) Francis Delaisi, *Pétrole*, cité par M. Leroy, *ibid*, p. 130.

homme nouveau qui répondra à ces tendances et mouvements. C'est le type qui s'élabore en ce moment aux champs et dans les usines, c'est le producteur. C'est le producteur, qui dans ce temps de grande industrie, tend à devenir supérieur au citoyen, par son organisation syndicale, par ces délicates et complexes sériations professionnelles et territoriales. Et c'est ainsi qu'on parle aujourd'hui du producteur comme on a parlé jadis du citoyen (1).

Ce producteur n'est pas seulement le travailleur manuel. Nous savons que la qualité du travailleur est désormais reconnue par la C.G.T. aux artistes et aux savants et nous remarquons une fois de plus le caractère Saint-Simonien de cette évolution (2). La grande vérité moderne, c'est que l'intelligence est seule en droit de revendiquer la primauté car s'il en était autrement, « si l'usine des manuels simples devait s'élever dans la société de demain de la façon d'une cathédrale, il faudrait craindre un immense abaissement de la civilisation, ce serait non pas aiguiller les peuples vers le salut dont ils ont l'inquiétude, mais les soumettre à peine relevés de la déchéance adamique, à une nouvelle et plus terrible servitude » (3).

En un mot, la société moderne trouverait son salut dans la production matérielle et intellectuelle ; et pour la rendre intense, tous les syndicalistes, majoritaires ou minotaires, sont d'accord sur un point, c'est qu'il faut y aboutir par une réfection complète de la société.

Une des institutions de la nouvelle société serait le Parlement Économique.

§ 11 — *La question des compétences.*

Dans le régime démocratique et parlementaire, c'est le Parlement qui fait les lois. Au sein du Parlement les députés ont le droit de

(1) Leroy, op. cit. p. 35.

(2) V. là-dessus un article de M. Henri Clouard dans *Mercure*, le 1^{er} Novembre 1918.

(3) Leroy, *ibid*, p. 39, 40.

proposer soit les projets soit les amendements, et c'est toujours en pleine séance que les lois sont votées ou rejetées. Les projets sont quelquefois examinés par les commissions et ce n'est que par ces commissions que le Parlement est éclairé sur les projets soumis à son approbation. Avec la complexité de la vie sociale, le rôle de ces commissions, le rôle des compétences dans le corps législatif, devient de plus en plus important. Il ne suffit pas seulement que l'organe législatif soit doté d'une volonté sûre, mais il faut encore qu'il soit bien éclairé par les compétences techniques et juridiques. Car les réformes qui préoccupent l'opinion publique doivent répondre aux besoins réels, et le Parlement, avec tous ses membres, doit les bien connaître. Le législateur actuel ne peut pas résoudre tous les problèmes si nombreux dans la société moderne, car ces problèmes ne sont plus seulement politiques, mais encore techniques et juridiques. Comme le Parlement dans les régimes démocratiques est issu du suffrage universel, et par conséquent comme sa composition n'est pas déterminée par les professions, il se peut que tous les députés ne connaissent pas bien tous les problèmes, si divers et si complexes. Or, au point de vue technique et juridique ils doivent être éclairés par les compétences. La nécessité de la collaboration de ces compétences dans la confection des lois n'est contestée par personne, même pas par les adhérents pur du régime parlementaire. (1) Mais la collaboration des compétences est surtout évoquée par les « professionnalistes ». C'est par cette collaboration que les intérêts professionnels seraient mieux représentés, (2) qu'ils ne le sont dans un Parlement incohérent et trop nombreux.

Or, comment se pose ce problème de la compétence ? Pourquoi est-elle nécessaire dans la société moderne ? Que signifie ce mot, et quel sens lui donner ? Il est incontestable que le progrès entraîne par lui-même une complexité croissante dans toutes les branches de l'activité humaine. La technicité, la spécialisation des fonctions

(1) Comme M. J. Barthélemy; voir son « Problème de la Compétence dans la démocratie ».

(2) Voir Fuld, art, dans l'Archiv Für öff. Recht 1902, p. 17-42.

n'ont jamais été plus nécessaires que dans le monde moderne, qu'il s'agisse du commerce, de l'industrie ou d'une science quelconque. Le mécanisme d'un grand Etat est infiniment plus complexe aujourd'hui qu'à aucune autre époque de l'histoire, et cette complexité allant toujours grandissant, exige des gouvernants une technicité croissante dans la même proportion. Le gouvernement de la démocratie doit en tenir compte. M. J. Barthélémy dit notamment : « Le gouvernement de la démocratie est celui qui exige le plus de technicité ».(1) La démocratie tâche de l'organiser sous tous les aspects sous lesquels elle apparaît. Ce « compétence » a un sens particulier. Le mot n'a pas la signification spéciale qu'il prend dans la terminologie juridique, mais un sens général que lui donne le langage courant : on considère la compétence non point comme le droit conféré par la loi d'accomplir certains actes juridiques, mais bien comme l'habileté particulière, l'aptitude morale et intellectuelle à s'acquitter convenablement d'une tâche donnée. Sous cet aspect on pourrait rechercher quelles qualités, quelles conditions de capacité la démocratie exige des hommes appelés à assurer les grandes fonctions de la vie publique : légiférer, gouverner, administrer, juger.(2) Le problème est double : il y a le problème de la technicité et le problème de la capacité. On se demande d'abord, si les fonctions doivent être réservées à des professionnels, à des individus dont se soit l'occupation principale et permanente, qui en fassent, en un mot, leur carrière. Sous le régime de la liberté, cependant, qu'est la démocratie, il y a toujours des fonctions conférées par l'élection, et par conséquent, exercées par des non-professionnels, et si la démocratie est le régime qui exige le plus de technicité, on peut dire d'autre part, que les gouvernants de la démocratie sont ceux dont on exige le moins de technicité. On a largement critiqué un tel régime, et on a accusé la démocratie, d'être un régime où règne le culte de l'incompétence, ou l'amateurisme bat son plein. Le problème de la compétence se réduit donc à faire de la démocratie un régime où les capacités prendraient une large part dans l'exercice de certaines fonctions publiques, où les « professionnels » auraient souveraine-

(1) Op. cit, p. 16.

(2) Ibid, p. 3.

ment le droit d'accomplir certains actes, à cause de leur connaissance profonde des problèmes, où enfin la technicité réduirait l'assemblée élue, au vote des lois qu'elle ne pourrait ni même modifier. Elle ne lui laisserait que le contrôle du gouvernement. Le problème se ramène finalement à déterminer la place qui doit être faite dans l'Etat au politique et celle qui doit être laissée au technique.

Mais les critiques adressées à la démocratie visent surtout à l'impuissance législative et à l'inaptitude du Parlement, issu du suffrage universel, de voter des lois bien perfectionnées. Les Chambres politiques, à cause de la diversité des professions de leurs membres, n'ont pas suffisamment de compétence ni de connaissance technique nécessaires pour élaborer les lois portant sur les questions très complexes et délicates de la vie sociale. Les mauvaises lois viennent de ce que le pays n'est pas bien représenté, disent certains critiques. Si le Parlement était composé des représentants des grands intérêts des grandes professions, nos lois répondraient d'une meilleure façon non seulement aux vrais besoins du pays, mais seraient au point de vue technique mieux élaborées, étant donné que ces représentants seraient les plus qualifiés. Nous ne mentionnons ici que les projets de MM. Chardon et Varagnac qui tendent, en France, à obtenir que le Conseil d'Etat soit obligatoirement consulté sur tout projet ou proposition de loi. (1) Si le rôle du Parlement est d'élaborer de bonnes lois, il est sans doute nécessaire que ces lois soient faites par ceux qui connaissent le mieux les intérêts du pays, et qui sont plus au courant des affaires. Tels sont les raisonnements de ceux qui plaident en faveur de la représentation professionnelle, et c'est justement sur ce point-là que la question des compétences se rattache à la discussion sur elle. C'est pour obtenir une plus grande compétence des corps législatifs dans l'élaboration des lois, une plus vaste et plus profonde connaissance des problèmes et des intérêts de la société, une meilleure connaissance technique des procédés pour la rédaction des lois, que la représentation des intérêts professionnels est nécessaire.

(1) Voir là-dessus : Chardon, *L'administration de la France*; et un art. de M. Varagnac dans la *Revue des Deux Mondes*, Sept. 1892.

SECONDE PARTIE

Généralités

Nous croyons avoir exposé les principaux fondements de la représentation professionnelle, qui aboutit à un nouveau système d'organisation du suffrage des corps législatifs de la production nationale. Des principes de la représentation professionnelle découlent les principales bases des nouvelles institutions dont on parle ces temps derniers, et qu'on a essayé d'introduire dans divers Etats sous les formes et sous les noms divers de « conseils économiques » « chambres de travail », etc... et qui, toutes, ont le même but commun : remplacer complètement ou simplement suppléer à l'insuffisance des corps purement politiques, auxquels, nous l'avons vu, on a adressé tant de critiques. La théorie de la représentation professionnelle trouve ainsi son application dans ces nouvelles institutions, que nous appelons « le parlement économique ». Il se trouve dans cette phase des institutions qu'il faut faire entrer dans le domaine pratique. Et c'est justement parce qu'il y a tant de solutions possibles que surgissent des difficultés pour élaborer un type uniforme de cette nouvelle institution. Les parlements politiques du 19^e siècle se sont modelés plus ou moins d'après le parlement type d'Angleterre. Ce n'est pas le cas du parlement économique qu'on veut instituer dans certains pays. Ainsi que le parlement politique se base sur certains principes de la démocratie, le parlement économique tend à trouver dans la représentation professionnelle ses bases, avec lesquelles il s'imposerait à la société moderne. Or, jusqu'ici nous n'avons pu constater cette uniformité ni dans les points de vue sur la représentation professionnelle ni dans le domaine pratique des réalisations. Ceux qui plaident pour la représentation professionnelle, les « professionnalistes » eux-mêmes, ne sont pas d'accord en théorie. Les « professionnalistes » modérés adressent à la représentation politique de graves critiques, mais leurs propositions ne vont pas jusqu'à

la substitution du parlement économique au parlement politique. Leurs réformes ne sortent pas du cadre politique, et reflètent un caractère éminemment politique. Ils prennent en considération certains défauts du suffrage universel et politique, pour en déduire la nécessité de donner à quelques grands groupements sociaux le droit de se faire entendre dans la confection des lois. C'est pour des raisons pratiques, pour remédier à certains maux de la démocratie et du régime parlementaire exclusif, pour suppléer à l'insuffisance du suffrage politique, qu'ils proposent d'instituer auprès des corps politiques certaines institutions qui auraient des droits plus ou moins étendus à la participation au pouvoir législatif. Le parlement politique subsiste, seulement il est assisté par un organe, issu du suffrage professionnel, et qui prend part, lui aussi, à l'élaboration des lois.

D'autres théories de la représentation professionnelle vont plus loin. Attachés à l'idée de la prépondérance de l'économie sur la politique, ils demandent la substitution du parlement économique au parlement politique. Ils évoquent les raisons d'ordre économique, en disant que le parlement politique issu du suffrage universel, politique et incohérent n'est pas capable d'organiser ni aujourd'hui ni dans l'avenir, la production. Celle-ci tend vers une concentration, ce qui engendre des vastes groupes économiques et professionnels, qui demandent à être représentés, parce que ce sont eux qui organisent et font progresser toutes les branches de la production nationale. Il s'agit donc d'après ces « professionnalistes » extrêmes, de poser les bases de toute une nouvelle Chambre avec son recrutement particulier, sa compétence, ses pouvoirs, son collège électoral, etc. C'est par cette nouvelle institution, recrutée à la base de tous les intérêts professionnels, que la production nationale dans tous les pays serait organisée. La nouvelle assemblée devrait avoir un double caractère d'assemblée professionnelle et économique.

Si nous regardons le problème dans son ensemble, nous pouvons, avec M. Prélot, (1) classer schématiquement les diverses attitudes

(1) Prélot, La représentation professionnelle dans la Const. de Weimar, p. 10.

possibles vis-à-vis du problème que nous étudions. 1°) Représentation exclusivement politique, celle qui était issue des conceptions démocratiques de la Révolution, et en vigueur pendant tout le 19^e siècle. Pour M. Prélôt, elle est aujourd'hui à tel point dépassée par les faits et les doctrines qu'il est bien inutile de s'y attarder. 2°) Représentation exclusivement politique, avec consultation des intéressés ou des compétences et création de conseils consultatifs ; cette attitude est en train d'être adoptée dans divers Etats et nous verrons quelques organisations de ces conseils. 3°) Représentation politique et professionnelle ou économique simultanée ; c'est ce qu'on a essayé d'introduire en Allemagne avec le système des conseils économiques et qui dans la Constitution de Weimar est exprimée dans le Conseil Economique National (Reichswirtschaftsrat). 4°) Représentation exclusivement professionnelle ou conseils exclusivement économiques.

Dans les essais de mise en pratique de ces diverses conceptions, nous verons qu'on a abouti à des types différents du parlement économique. Leur mode de recrutement, leur compétence, leurs pouvoirs, ne sont pas partout analogues. C'est pour cela qu'il serait bien difficile de rechercher leurs principes communs, car ni leur composition ni leur compétence n'est nulle part la même. Ce n'est qu'en exposant séparément quelques nouvelles institutions que nous marquerons les différences existant entre elles. Ce n'est qu'en décrivant le recrutement, la composition, la compétence de ces organes en Allemagne, en France, en Italie et en quelques autres pays, que nous pourrions saisir l'importance et la valeur de la représentation professionnelle et des parlements économiques. Ce qui leur donne un trait commun, c'est la base de leur recrutement, qui est le groupement professionnel. Mais dès qu'il s'agit de déterminer dans chaque pays quels sont les groupes qui seront représentés, quels sont les intérêts dont on veut souligner l'importance par une représentation, ces traits communs ne sont pas saisissables.

Notre but dans cette partie sera donc d'examiner les idées qui ont précédé la réalisation des parlements économiques, de voir leur fonctionnement et leur composition en pratique, pour en conclure de leur utilité et de leur avenir.

CHAPITRE I.

EN ALLEMAGNE.

Nous commençons par l'Allemagne, car c'est là, croyons-nous, que le problème a été posé de la manière la plus systématique et la plus vaste. En Allemagne on étudie la question depuis la moitié du 19^e siècle. Elle nous offre, d'après les mots de M. Prélôt, incontestablement, le plus complet ensemble de théories, l'exemple d'une expérience pratique. Les études sur la question ne sont pas encore achevées, et dans la pratique le fonctionnement n'a pas donné des résultats tout à fait satisfaisants. Mais pourtant c'est là que l'expérience continue, et que nous en pourrions tirer quelques conclusions de principes. En France aussi on s'est occupé de la théorie de la représentation professionnelle, et même on a donné des projets très complets sur la mise en œuvre de la réforme. On a organisé un Conseil National Economique ; nous étudierons tout cela. Mais la question de la représentation professionnelle se présente en France dans la littérature, c'est-à-dire dans la théorie, et dans la réalisation, d'une façon imprécise, incohérente. Le même auteur dit, notamment, et nous y souscrivons : « Notre littérature nationale, si considérable soit-elle en ce domaine, nous paraît pêcher par idéologie, artifice, système ou précision. » (1) Il adresse le même reproche aux œuvres belges et italiennes, fort nombreuses, et aux anglaises, rares d'ailleurs.

§ 12 — *Les origines des conseils*

La Révolution de 1919 se termine, pour l'Allemagne, par l'élaboration d'une Constitution, votée le 11 août 1919, qui a posé les nou-

(1) Prélôt, *op. cit.* p. 24.

velles bases de la nouvelle Allemagne. Cette Constitution est, en effet, une synthèse issue des esprits nouveaux et des traditions non disparues (1). Elle a été élaborée avec la sagesse politique qui était le caractère des législateurs de Weimar. Au moment de l'effondrement de la force militaire, qui a entraîné l'effondrement de l'Allemagne de Bismarck et de Guillaume II, l'Allemagne effervescente de 1919 se trouvait entre deux conceptions à choisir : entre les démocraties occidentales et le bolchevisme russe, entre l'Ouest et l'Est. Va-t-elle se rapprocher des pays qui l'ont battue ou des pays qu'elle a battus ? Les législateurs de Weimar nous ont donné la réponse à cette question : ils ont opéré une « synthèse finale et décisive entre capitalisme et socialisme, conservatisme et révolution, individualisme et communisme politique et économique (2). C'est cette volonté de synthèse qui a su, à la fin de 1919, liquider l'ancien régime et la révolution prolétarienne et donner aux Allemands une démocratie à eux, à la fois unitaire et fédérale, politique et sociale, sans monarchie ni dictature socialiste ou communiste. On a laissé le peuple se prononcer, le peuple avec ses Etats, ses partis, ses classes, ses conceptions, par un suffrage universel, et on lui a donné une organisation qui, appuyée sur la mentalité des masses, rend impossible, pour longtemps, le bolchévisme et la restauration. L'Assemblée Nationale a opéré une intégration nouvelle, un « Verankerung » des éléments de la vie sociale et toute la Constitution n'est qu'un système d'ancrage : « ancrage des pays et de la Prusse démembrée, mais décentralisée, dans le Reich fédéral ; ancrage des partis parlementaires dans le gouvernement de la chose publique ; ancrage du système des Conseils ; ancrage de l'école confessionnelle » (3). A côté du parlementarisme, nous avons une organisation sociale ; à côté du progrès, nous voyons les traditions.

L'idée de cette intégration n'est que le prolongement des efforts

(1) Voir sur l'ancienne Allemagne, Barthélemy. *Les Institutions politiques de l'Allemagne*, 1915.

(2) Vermeil, *La Constitution de Weimar*, p. 224.

(3) *Ibid*, p. 48.

faits par Bismarck, pour faire participer au pouvoir certains groupes sociaux ayant une grande importance et une force particulière. En assurant le progrès de l'unitarisme par l'hégémonie de la Prusse, Bismarck a voulu équilibrer le gouvernement personnel et le parlementarisme. Mais il s'est aperçu très tôt de l'importance des problèmes économiques et sociaux, et il essaya d'intégrer ces forces économiques dans le Reich comme l'ont fait les législateurs de 1919. On parle déjà de son temps, des droits et des devoirs des groupes, et la social-démocratie s'organise dans le sens lassalien réunissant toutes les forces des travailleurs dans la période comprise entre 1850 et 1875. La législation ouvrière se développe, les lois du travail assurent à la classe ouvrière des avantages, une intelligence et une importance de plus en plus considérables. Ainsi, la social-démocratie sera, en 1919, une force politique qui imposera ses vues dans les nouvelles circonstances et infusera en grande partie ses doctrines à la Constitution de Weimar. Pendant et avant la période bismarckienne, les philosophes et les théoriciens traitent longuement de la représentation politique et professionnelle (1). Bismarck, vers 1840, se déclare pour une représentation des classes, qui confirmerait les privilèges de la noblesse, de la bourgeoisie et des paysans. A ces trois classes s'est bientôt ajoutée celles des non-propriétaires. Hésitant à accorder au peuple le suffrage universel, il s'y décide en l'absence d'un vrai système de la représentation professionnelle (2). Mais le suffrage universel ne le satisfait pas. De ce suffrage sort un parlement, composé d'intellectuels de second plan, de journalistes qui s'épanchent en critiques interminables et stériles. Les palliatifs : courtes sessions et refus de rembourser les indemnités, ne suffisent pas. Enfin, il projette de constituer, à côté du Parlement, un Conseil économique purement facultatif à ses débuts et dont les pouvoirs seraient progressivement étendus. Par une ordonnance royale du 17 novembre 1880, ce Volkswirtschaftsrat est constitué (3).

(1) Voir là-dessus Prélot, *op. cit.* p. 23 et suivantes, et Vermeil, *op. cit.* p. 400 et suivantes.

(2) Prélot, *op. cit.* p. 33.

(3) Voir sur ce conseil M. Curtius, *Bismarckspläne eines deutschen Rates*, 1919. — Chez Prélot.

Il se compose de 75 membres nommés par le roi pour cinq ans, et de 30 membres, délégués par les Etats fédérés. Pour ces 30 membres, des crédits étaient nécessaires et les partis de gauche et le centre les refusaient. Il ne restait que 75 membres nommés par le roi. 30 sièges, dont la moitié était réservée aux ouvriers et aux artisans, sont librement pourvus par le ministre compétent. 45 délégués étaient choisis sur des listes de présentation établies par les Chambres de commerce, d'industrie et d'agriculture. Ce Conseil n'avait que le pouvoir consultatif pour les affaires de caractère économique, il donnait l'avis sur les textes législatifs abordant les questions économiques. Les membres de ce Conseil avaient la possibilité de défendre librement et publiquement les intérêts des diverses corporations. Mais en somme, la tentative de Bismarck échoua en se heurtant à l'hostilité des partis avancés. Cette tentative n'a qu'une importance historique. Elle nous prouve que Bismarck, quoique attaché à la représentation professionnelle par des mobiles politiques (pour pouvoir lutter contre les partis adverses), a donné un certain pouvoir à des compétences techniques et à des représentants des grands intérêts économiques et professionnels. Sa conception ne cadrerait ni avec les faits, puisqu'à cette époque-là, les groupes professionnels étaient à peine en formation ; ni avec la doctrine qui, nous le verrons, tend à intégrer dans le Reich les grandes énergies économiques, professionnelles et confessionnelles. Après la suppression des réunions du Volkswirtschaftsrat, les discussions continuent et nous voyons qu'il se forme une nouvelle atmosphère d'où sortiront, en 1919, les nouvelles conceptions des conseils économiques et de la représentation professionnelle.

La constitution de Weimar a posé les bases détaillées d'une démocratie politique et a ébauché les bases d'une démocratie sociale. Toute une partie de la Constitution porte le nom : droits fondamentaux. Cette partie renferme : 1° Le monde des travailleurs, l'ensemble des organisations professionnelles, patronales ou prolétariennes, et qui font l'objet de la politique économique ; 2° les communautés religieuses, grandes églises confessionnelles ou autres groupements qui font l'objet de la « Kulturpolitik » ; 3° divers groupe-

ments, tels que les magistrats, fonctionnaires du Reich, les familles, etc..., qui font l'objet d'une politique sociale (1). C'est la conception de l'intégration sociale, dont la réalisation a été voulue et commencée par Bismarck, et c'est elle qui, surtout par cette *Wirtschaftspolitik*, nous intéresse le plus. Or, la politique économique repose sur l'idée des conseils économiques.

Cette idée a son histoire et est précédée par un débat intellectuel très vaste. Elle trouve son origine dans le romantisme lui-même (2). Les premiers publicistes allemands qui ont critiqué l'industrialisme et le capitalisme étaient des romantiques. On mentionne les noms d'un Adam Müller, de Rodbertus, Marlo, puis ceux des partisans de l'école historique, socialistes chrétiens, adhérents de la politique dite « sociale ». Un Walter Rathenau n'est qu'un penseur, philosophe, mystique, qui tend à synthétiser l'esprit et la mécanique, la croyance et la production matérielle, la morale et le machinisme. Un Oswald Spengler veut concilier le prussianisme et le socialisme, pour créer une solution allemande et pour éviter le bolchevisme russe, en même temps que la démocratie occidentale. Ce sont eux qui soulignent l'importance des groupes, qui prêchent une organisation professionnelle. Walter Rathenau disait : « Par voie d'expérience, on est arrivé à la connaissance que les hommes s'entendent le mieux et communiquent les uns avec les autres le mieux, s'ils se connaissent vraiment, s'ils se surveillent, s'ils vivent dans la même usine, dans la même armée, dans le même quartier, bref, s'ils forment une communauté (3) » Car, qui est le producteur ? Est-ce l'individu ? Certes, non. Ce producteur, que l'on appelle l'Etat, n'est que l'ensemble organique des petits producteurs, disait A. Müller (4). C'est au nom d'un nouvel Evangile que M.W. Rathenau demande la suppression du salariat. Ainsi, voyons-nous se former un état d'esprit favorable à la démocratie sociale, à la démo-

(1) Vermeil, *L'Allemagne contemporaine*, p. 149.

(2) Voir Prélôt, *op. cit.* p. 23-36; Vermeil. *La Const.* p. 400-410.

(3) *Demokratische Entwicklung*, p. 16.

(4) Chez Vermeil, *La Constit.* p. 401.

cratie professionnelle. C'est une idée organisatrice, soutenue par les socialistes et par le centre. Sur la nouvelle structure de la société doit s'élaborer une nouvelle organisation de la production, du pouvoir ; le capital et le travail doivent collaborer, s'associer pour le bien-être commun. Le nouveau Reich doit s'orienter vers le corporatisme, et tout en empruntant certaines conceptions au parlementarisme occidental, il veut réaliser non seulement « la démocratie formelle », mais bien une démocratie réelle, une démocratie du travail. De cette idéologie sortira l'idée des conseils qui assureraient le maintien d'une telle démocratie. Les énergies professionnelles participeraient à la gestion des affaires publiques, afin de compléter la législation et l'administration de l'Etat (1). Les cellules constitutives de cette nouvelle organisation seront : les conseils des travailleurs, qui veilleront aux intérêts des employés et des ouvriers ; les conseils économiques qui, grâce à la collaboration entre employeurs et travailleurs, veilleront aux intérêts de la production nationale en général. Il est institué toute une hiérarchie de conseils des travailleurs s'étendant au Reich tout entier et qui comprendra trois échelons : conseils des travailleurs d'exploitation, de districts ou provinces économiques, et enfin le Conseil du Reich. Les Conseils économiques grouperont organiquement les énergies productrices : les patrons, les travailleurs, les consommateurs. Sans détruire l'entreprise privée, ces Produktionsräte formeront la base de la nouvelle économie collective (2).

En 1919, certains partis politiques dans l'Assemblée Nationale étaient gagnés par ces idées. Pour les indépendants, c'est-à-dire pour les spartakistes qui ont subi l'influence du communisme russe, il n'y a pas de séparation entre vie politique et vie économique. Ils poussent à l'extrême l'idée prolétarienne, en refusant, par l'intermédiaire de leur représentant au Congrès des Conseils (mars 1919),

(1) C'est la phrase du socialiste Sinzheimer dans le débat constitutionnel.

(2) Voir là-dessus Fritz Rathenau, *Parlament und Räte*, p. 25 et suivantes.

M. Däumig, tous les droits des capitalistes et entrepreneurs à une représentation (1). Ce qu'ils demandent, ce sont les conseils des ouvriers et des soldats, à l'instar des soviets russes, qui détendraient tout le pouvoir au profit de la classe ouvrière. Les socialistes, cependant, ne partageaient pas ces vues. Déjà dans ce Congrès des Conseils de mars, par l'intermédiaire du défenseur de leurs idées, M. Cohen, ils se déclaraient hostiles aux conceptions spartakistes. Ils soutenaient qu'il faut créer une Chambre du Travail et des Conseils de production (Produktionsräte) dans chacun des cadres administratifs : commune, cercle, province, région, nation. Au Congrès des Conseils d'Ouvriers, Paysans et Soldats d'Allemagne, tenu à Berlin, du 6 au 15 avril 1919, Max Cohen et Julius Kaliski, au nom de la fraction social-démocrate, ont émis une proposition qui formulait les conceptions des socialistes majoritaires (approuvée en Congrès par 136 voix contre 55 (2). Ce projet prévoyait que tous les Conseils de production seraient élus par toutes les catégories actives, c'est-à-dire par les producteurs, y compris les directeurs d'entreprises. « Max Cohen jette ainsi un pont entre le système parlementaire et celui des Conseils. Il concilie et juxtapose la représentation territoriale des opinions et la représentation professionnelle des intérêts. Il ouvre la voie au compromis de Weimar (3). » Ç'aurait été une traduction sincère de la vie économique et sociale, en même temps qu'une heureuse résolution du problème de bicaméralisme. Tels étaient les raisonnements des deux promoteurs. Considérant dans l'homme le producteur, c'est-à-dire l'être concret, vivant, formé et pétri par les réalités quotidiennes dans lesquelles il plonge et continuellement se meut, ils (ces Conseils) insèrent plus étroitement et plus sûrement l'individu dans la vie nationale qu'en le regardant comme un simple citoyen, simple unité numérique au sein du parti, dépourvu de personnalité et d'originalité (4).

(1) Vermeil, *La Constitution*, p. 177. Prélôt, *op. cit.* p. 49.

(2) A en croire à M. Prélôt, *op. cit.* p. 53.

(3) *Ib.* p. 51.

(4) *Ib.* p. 52.

La même hostilité des socialistes envers les conceptions des indépendants se manifeste dans le débat constitutionnel. Sinzheimer, le porte-parole des socialistes à l'Assemblée de Weimar, étudiant le point de vue doctrinal, porte son attention sur trois points : relations économiques individuelles, législation du travail, système des Conseils. De ces Conseils, il disait notamment : « Faut-il la solution pseudo-soviétiste que les indépendants ont adopté au deuxième Congrès de mars 1919 ? Appliquera-t-on, mais avec douceur, le système russe, en excluant la démocratie politique et parlementaire ? Non, certes. La social-démocratie veut une transformation organisée et modérée, partant de cette démocratie politique qui consacre l'égalité des citoyens devant l'Etat et la loi. » (1) Il admet, lui aussi, que la structure générale de l'édifice ait deux cellules constitutives : les conseils des travailleurs et le Conseil économique. Il ne veut pas une Chambre professionnelle qui aurait partagé avec le Parlement le pouvoir législatif, car elle alourdirait singulièrement l'œuvre législative. « Que de questions, s'écrie-t-il, n'ont aucun rapport avec la vie économique qui, dans l'ensemble national, ne doit occuper qu'une place relativement restreinte. » (2) Le Conseil économique n'aurait qu'un pouvoir consultatif et on lui donnerait droit d'initiative. Cette initiative du Conseil Economique préserverait le Reichstag contre l'esprit de routine bureaucratique. Elle l'obligerait à tenir compte de l'opinion compétente.

La droite, elle aussi, par la voix de M. Stresemann, qui parlait au nom des populistes, se déclarait pour la représentation professionnelle des travailleurs, de la classe moyenne, de l'industrie, du commerce et de l'agriculture. Le Parlement Economique qui doit représenter toutes ces énergies, n'aura qu'une voix consultative et qu'un pouvoir délibératif. Il ne s'agit pas de détruire les syndicats, mais d'établir une collaboration féconde entre capitalisme et prolétariat (3). Quant aux démocrates, ils demeuraient sur la réserve. Ils

(1) Cité par Vermeil, *La Const.* p. 179.

(2) *Ibid.* p. 181.

(3) Chez Vermeil, *ib.* p. 182.

doutaient de l'utilité des conseils économiques, qu'ils croyaient incapables de remplacer ni le Parlement, ni l'Administration.

Le système des Conseils, objecte M. Vermeil (1), c'est donc l'œuvre de la social-démocratie, opposant à la dictature des indépendants une conception modérée qui vise à intégrer dans le Reich la démocratie politique et la démocratie professionnelle. Les autres partis se contentent, dans ce domaine, d'interventions assez anodines.

§ 13 — *La solution weimarienne et le Conseil Economique National provisoire*

Le résultat de ce débat, ce fut l'insertion dans la Constitution de Weimar d'un article, l'article 165, représentant une sorte de compromis entre tous les partis et reconnaissant l'existence des organisations professionnelles et qui consacrait les accords faits par les organisations patronales et ouvrières. Cet article a prévu l'institution d'un Conseil Economique National qui serait constitué « de telle façon que tous les groupes professionnels notables y seraient représentés en fonction de leur importance sociale et économique ». Par quoi l'institution du C. E. N. et l'organisation du système des Conseils se justifiait-elle ? Nous trouvons ces explications dans l'exposé des motifs du 6 avril 1919. Le système des Conseils est justifié par l'impossibilité de l'Etat de satisfaire l'exigence de porter la production à son plus haut degré. Comment y pourvoir ? « C'est par la concession d'une large autonomie que l'Etat rend le meilleur service à l'économie sociale », dit l'exposé (1), car au lieu d'édicter les prescriptions de détails, il créera des disciplines juridiques et constitutionnelles qui permettront à la vie économique de se développer librement dans l'initiative et l'autonomie. » Et l'existence d'un Parlement Economique est justifiée « du fait du cumul des affaires qui

(1) Op. cit. p. 182.

(2) Nous trouvons le texte de cet exposé chez M. Doublet de Persan, *Le système des Conseils*, p. 52-55.

provoquent l'ajournement ou même l'omission totale des questions qui sont précisément les plus urgentes... Il faut que les puissances sociales soient en état de manifester leur activité dans les Parlements de façon directe indépendamment de toute ingérence politique et de toute considération de tactique parlementaire ». En un mot, cet article a prévu l'organisation de la représentation professionnelle et une institution qui en serait l'émanation. M. Prélôt synthétisait certainement bien des opinions des commentateurs de cet article quand il se demandait : si la Constitution de Weimar a effectivement créé en Allemagne une représentation professionnelle ? (1). Si l'on ne pouvait pas classer l'article 165 dans ce genre d'articles qui n'ont pas une force de loi, mais qui indiquent plutôt une voie à suivre dans l'avenir ? « Ses dispositions peuvent rester constamment lettre morte, et si l'on se décide quelque jour à régler la question, il est malaisé de dire dans quelle mesure on sera lié par les textes. » (2)

Pourtant, l'article 165 n'est pas resté « lettre morte ». Car, pendant qu'il était encore en discussion devant l'Assemblée Nationale, on s'occupait déjà de son application. De multiples difficultés surgirent, car il fallait instituer un C. E. N. sur une hiérarchie des Conseils, qui n'existaient pas encore en fait. On a repoussé les suggestions de certains économistes, notamment celle de M. Wichard, de Mölendorff, qui tendaient à ériger les diverses branches d'économie en organes d'autonomie. Le Ministre de l'Economie Nationale, avec un sens plus vif des réalités, s'est déclaré pour une utilisation rationnelle intensive et extensive des forces syndicales. Il a convoqué, le 15 août 1919, une Commission Consultative paritaire, se composant de 22 membres, divisée en six groupes : industrie, métier, agriculture, commerce, consommateurs, mines. Il l'a fait indépendamment de toute intervention législative et pour se « faire tenir au courant de toutes les questions économiques de l'Allemagne », comme disait le communiqué officiel (3). Cette Commission dite

(1) Op. cit. p. 73.

(2) Ib. p. 74.

(3) D'après Doublet de Persan, op. cit. p. 57.

« Petit Conseil » a achevé, au début de novembre, un projet d'ordonnance portant sur le Conseil Economique National provisoire. Dans ce projet, les dispositions de l'article 165 sont dissociées ; celles qui esquissent un système des conseils ne font pas l'objet du projet de l'ordonnance.

Mais ce projet n'allait pas sans heurts. Dans la sixième Commission de l'Assemblée Nationale, dans les Commissions interministérielles et dans le Reichsrat, il allait subir de notables modifications, surtout dans le Reichsrat, qui se montrait le défenseur des organisations semi-officielles régionales. Il en résulta que dans la composition du futur organe entreraient les représentants des organisations régionales. De même, dans les milieux économiques, ce projet a soulevé des clameurs, de sorte que toutes ces « interventions politiques, jointes au réalisme qui préside à la constitution du C. E. N. provisoire, ne laissent pas de créer des confusions et des enchevêtrements multiples » (1). Enfin, après divers retardements, l'ordonnance constituant le Conseil Economique National provisoire fut promulguée le 4 mai 1920.

Ainsi, le C. E. N. provisoire dont nous allons étudier l'organisation n'est pas créé en application de l'article 165 de la Constitution. Le système des conseils n'étant pas encore organisé par la loi qui devait être la base du recrutement de cette nouvelle institution, le gouvernement a dissocié, comme nous l'avons dit, les dispositions de cet article. Le C. E. N. provisoire n'est pas celui prévu par la Constitution. Il nous reste à faire une analyse de cette ordonnance et à exposer l'organisation et le fonctionnement de la nouvelle institution.

1° *Composition.* — La composition du C. E. N. provisoire est réglée par l'article 2 de son ordonnance, qui fixe le nombre de membres siégeant dans le Conseil, à 326. Leurs sièges sont répartis en dix groupes (1) :

(1) Doublet de Persan, op. cit. p. 79.

(2) Nous indiquons en même temps le coefficient de pourcentage, adopté par l'ordonnance comme base de répartition professionnelle. D'après Prélôt, op. cit., p. 103.

1 ^{er} groupe :	agriculture et sylviculture, 68 représentants	20.86 %
2 ^e —	horticulture et pêche, 6 représentants	1.84 %
3 ^e —	industrie, 68 représentants	20.86 %
4 ^e —	commerce, banques, assurances, 44 représentants	13.49 %
5 ^e —	transports et entreprises publiques, 34 représentants	10.43 %
6 ^e —	métiers, 36 représentants	11.04 %
7 ^e —	consommateurs, 30 représentants	9.20 %
8 ^e —	fonctionnaires et professions libérales, 16 représentants	4.90 %
9 ^e —	personnalités particulièrement qualifiées pour représenter la vie économique des diverses parties du pays, 12 représentants	3.69 %
10 ^e —	personnes à désigner librement par le gouvernement, 12 représentants	3.69 %

Les représentants de chaque groupe sont désignés par leurs associations professionnelles, mentionnées et indiquées dans le même article, sauf les représentants du 9^e et 10^e groupe, qui sont désignés respectivement par le Reichsrat et le gouvernement. Chaque groupe est représenté par un nombre égal d'employeurs et de salariés, et dans chaque groupe sont représentées proportionnellement différentes régions d'Allemagne. En particulier les groupes 3^e et 4^e se subdivisent en une représentation corporative (48 pour l'industrie, 28 pour le commerce) et régionale (20 pour l'industrie et 16 pour le commerce). Ainsi, la composition du Reichswirtschaftsrat se distingue par ces traits : 1^o) représentation à la fois professionnelle et régionale ; 2^o) représentation paritaire des employeurs et des employés ; 3^o) essais de représentation vraie et équitable de tous les intérêts économiques du pays. La pensée des rédacteurs est donc dominée par un souci d'équilibre des forces sociales et économiques.

2° — *Compétence*. Il importe de savoir quel est le rôle du C.E.N. provisoire, sur quoi s'étend sa compétence. Est-ce simplement un organe consultatif du gouvernement du Reich ? Voyons les textes. L'art. 165 de la Constitution prévoit « que les projets de loi essentiels en matière de politique économique et sociale doivent avant leur adoption être soumis pour avis au C.E.N. par le gouvernement du Reich ». Il en découlerait une obligation très nette pour le gouvernement en ce qui concerne les lois essentielles en matière économique et sociale. La même prescription se trouve dans l'art. 11 de l'ordonnance du 4 mai 1920, où il est dit : « Les projets de loi d'importance fondamentale en matière économique et sociale doivent être apportés devant le C.E.N. pour avis, avant leur introduction. » Il n'a donc qu'un rôle consultatif, et ne possède aucun pouvoir de décision propre. Le gouvernement reste libre de suivre ou de négliger ses avis et ses recommandations. Il est seulement obligé de demander l'avis et c'est tout. Le C.E.N. provisoire possède un certain droit d'initiative propre pour déposer des projets en matière économique et sociale, mais ce droit ne change pas son caractère consultatif.

Pourtant, l'art. 165 lui a donné des attributions plus étendues ; mais puisque l'ordonnance n'est pas une loi constitutionnelle, les prescriptions de l'art. 165 ne seraient en vigueur que si une nouvelle loi était votée, en application du dit article. Le texte de l'art. 165 attribue au C.E.N. les mêmes droits d'initiative que l'ordonnance attribue au C.E.N. provisoire. Mais, ce qui n'existe pas dans l'ordonnance, l'art. 165 ajoute : « Le gouvernement du Reich, même s'il n'y donne point son assentiment, doit transmettre les propositions (du C.E.N.) au Reichstag, en y joignant l'exposé de son propre point de vue. Le C.E.N. peut faire soutenir la proposition devant le Reichstag par un de ses membres ». Ce sont des prérogatives qui faciliteraient une participation presque directe au pouvoir législatif. Par là le C.E.N. pourrait conseiller le Reichstag par-dessus la tête du Cabinet, et parfois contre celui-ci même. Mais le C.E.N. provisoire n'a pas ce pouvoir ; il ne peut avoir aucune relation directe avec le Reichstag. Les prescriptions concernant ses attributions ne répon-

dent que d'une façon incomplète et infidèle à l'esprit de l'art. 165. D'après cet article le gouvernement est obligé de transmettre les propositions du C.E.N. au Reichstag ; d'après l'ordonnance il ne l'est pas. Dans le premier cas le C.E.N. pouvait communiquer directement (en soutenant ses propositions) avec le Reichstag ; dans le second, le C.E.N. provisoire ne le peut pas. En attendant une loi constitutionnelle sur le C.E.N., le C.E.N. provisoire n'est qu'un organe consultatif du gouvernement du Reich. En effet, en permettant aux intérêts économiques de se manifester librement et directement, en déchargeant l'administration centrale de l'étude d'une série de questions spéciales, et en assurant au gouvernement le concours éclairé des représentants des plus importants groupements économiques du pays, il se distingue peu au point de vue de ses attributions législatives, des conseils ministériels qui collaborent exclusivement avec l'exécutif.

Outre son rôle économique et social, le C.E.N. provisoire, a pour tâche principale de coopérer « à la création, prévue par la Constitution du Reich, des Conseils des Travailleurs, de la représentation des entrepreneurs, des conseils économiques ». Il a donc pour mission de préparer les bases de la représentation professionnelle, d'organiser le système des conseils économiques de l'art. 165. Avec cela le C.E.N. provisoire terminera son rôle. Car l'art. 13 de l'ordonnance prescrit : « Une fois créés les Collèges électoraux du Conseil Economique d'Empire définitif, le gouvernement ordonnera la convocation du Conseil définitif. Après la réunion de ce Conseil, le gouvernement pourra prononcer la dissolution du Conseil provisoire ».

3° — *Fonctionnement*. Pour son administration intérieure le C.E.N. provisoire agit d'une façon indépendante. Il décide de son ajournement et de l'époque de sa réunion. Il élit son bureau : le président, les vice-présidents, les secrétaires. (art.7) Il fixe lui-même son règlement. Ce règlement a été voté par l'Assemblée plénière le 10 juin 1920. Le Bureau consiste en un président, un premier et un second vice-présidents, six autres vice-présidents, et neuf secrétaires et les employeurs, employés, délégués des groupes 7° — 10° doivent être représentés dans la proportion d'un tiers. En outre chaque groupe

élit pour sa représentation un bureau de groupe (art. 5 du Règl.) Le Bureau fixe le règlement intérieur, décide sur le recrutement et le renvoi du personnel administratif, adresse les convocations aux séances (art. 3 du Règl.) En vertu de l'art. 7 de l'ordonnance, le Règlement a fixé la méthode de scrutin. Dans l'Assemblée plénière, sur toutes les questions, sauf sur l'administration des affaires, on doit procéder après le vote par tête au vote par groupes. Celui-ci peut être supprimé quand le gouvernement ou un groupe n'élève point de réclamation. Dans les commissions il n'y a pas de scrutin particulier par groupes (art. 16 du Règl.).

Avant d'être porté devant l'Assemblée plénière, les questions déterminées sont préparées par les Commissions. Suivant les prescriptions de l'ordonnance, le Règlement a prévu deux Commissions Permanentes, pour la discussion des questions de Politique Economique et de Politique Sociale ; il y a encore des Commissions de Contrôle du Commerce Extérieur, et diverses Commissions d'arbitrage pour les Conseils d'entreprise. Mais le C.E.N. provisoire peut constituer d'autres commissions. Les deux Commissions Permanentes sont formées chacune de 30 membres (art. 8 du Règl.) et chaque commission doit comprendre au minimum un représentant de chacun des groupes 7° — 10°. En outre, les commissions délibèrent sur les propositions qui leur sont transmises, et doivent fournir sur elles un rapport à l'assemblée générale (art. 13 du Règl.).

Les séances du C.E.N. provisoire sont publiques ; la publicité peut être suspendue à la demande de 20 membres et à la majorité des deux tiers. Les séances des commissions sont fermées si la majorité des deux tiers n'en décide point la publicité. (art. 9 de l'ord.).

Le C.E.N. provisoire et ses commissions sont autorisés à convoquer, en qualité d'experts, des personnes privées, en dehors de leurs membres, ayant une connaissance particulière des questions discutées (art. 8 de l'ord.) Ces experts peuvent être invités sur la proposition du gouvernement (art. 20 du Règl.).

4°. — *Le statut des membres du C.E.N. provisoire.* Les membres du C.E.N. provisoire sont les représentants des intérêts économi-

ques de toute la nation. Il ne relève que de leur conscience, et ne sont liés par aucun mandat impératif. Ils ne peuvent être poursuivis ni disciplinairement ni juridiquement pour leur vote ou des actes accomplis en l'exercice de leur mandat, pas plus qu'être tenus d'en répondre hors de l'Assemblée. Ils reçoivent une indemnité et voyagent gratuitement. Les militaires et les fonctionnaires n'ont pas besoin de congé pour assister aux séances du C.E.N. provisoire et de ses commissions (art. 5 de l'ord.). Les conditions de l'éligibilité sont fixées par l'art. 3 de l'ordonnance : « Comme membre du C.E.N. provisoire peut être nommé qui remplit les conditions d'éligibilité à l'Assemblée Nationale Constituante » c'est-à-dire, il suffit d'être Allemand, d'avoir plus de vingt ans et de jouir de ses droits civils. Les femmes sont éligibles, car l'art. 2 de l'ordonnance prévoit que, sur les trente représentants du groupe 7° (consommateurs) il y aura trois femmes, désignées par leurs associations des Ménagères et des Femmes de service.

Le mandat du député de l'Assemblée Constituante ou du Reichstag n'est point incompatible avec celui de membre du C.E.N. (art 3 de l'ord.). Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du C.E.N. provisoire ont donc les mêmes privilèges, et sont tenus au secret professionnel (art. 6 de l'ord.).

Les membres du C.E.N. provisoire sont désignés par les associations des groupements professionnels (les représentants de groupes I — 8) par le Reichstag (ceux du groupe 9°) en par le gouvernement (ceux du groupe 10°). Mais la qualité de membre ne s'acquiert qu'avec l'approbation du Ministre de l'Economie Nationale. Cette approbation s'exerce par une notification du Ministre déclarant accepter la désignation (art. 4 de l'ord.) C'est donc d'un acte ministériel que dépend l'élection d'un membre du C.E.N. provisoire. Car, si la déclaration d'acceptation n'intervient pas dans le délai d'une semaine après la remise de la désignation au Ministère de l'Economie Nationale, ou si elle n'est accueillie qu'avec réserve ou protestation, on doit la considérer comme rejetée, et les associations sont invitées à procéder à une nouvelle désignation (art. 3 de l'ord.) Ainsi, le Ministre a la faculté de refuser la nomination de toute personne qui ne lui convient pas.

La qualité de membre du C.E.N. provisoire se perd à la dissolution de celui-ci, par la mort ou la démission, par la perte des conditions requises pour l'éligibilité. Est-ce que le membre du C.E.N. peut être révoqué, et par qui ? Les délégués des groupes I — 8 désignés suivant le principe de la nomination, sont révocables, sur la proposition des associations si elles sont en activité, ou sur la proposition du gouvernement si elles sont dissoutes (art. 4 de l'ord.) Le successeur est désigné dans les formes selon lesquelles a eu lieu la première nomination.

* *

Le C.E.N. provisoire présente vraiment une expérience en cours. Il a commencé son activité au milieu de tant d'espairs et d'enthousiasmes, mais il menait de longs débats sur tous les problèmes qui se posaient en Allemagne après la guerre. En réunissant dans son enceinte les notables économistes et les plus influents parmi les hommes d'affaires de l'Allemagne, le C.E.N. provisoire a été un endroit où furent prononcés de grands discours académiques, où furent élaborés d'amples exposés scientifiques et théoriques, mais où on a peu entendu proposer de solutions pratiques. Au cours d'une discussion sur la question des engrais agricoles le 11 Décembre 1920, Stinnes a dû s'écrier : « Mon impression sur ces débats est qu'aujourd'hui on a beaucoup discuté et bien peu réalisé. » (1) Le 25 février 1921 Georg. Bernhard disait : « Nous avons intérêt à travailler objectivement et à ne pas nous perdre dans le dédale des théories ». (2) Ainsi, au sein du C.E.N. provisoire se sont manifestées les tendances à ne pas employer, malgré sa forme parlementaire, les méthodes politiques à la vie économique. Il évolue continuellement : en 1919 toute cette conception du C.E.N. revêtait un caractère socialiste ; dès ce moment il tend à retrouver « le sillage nationaliste, conservateur et capitaliste ». (3) Sa précarité s'est révélée

(1) D'après Doublet de Persan, *op. cit.* p. 104.

(2) *Ib.* p. 105.

(3) Prélôt, *op. cit.*, p. 138.

bientôt, et on a songé déjà à sa réorganisation. Le gouvernement allemand a préparé un projet de loi qui réorganise le Reichswirtschaftsrat. Le futur Conseil sera composé de 123 membres, élus par les différents groupements économiques officiels du pays, par les représentants des catégories d'employeurs et d'employés, et par les représentants des professions libérales. Il jouera le rôle d'une troisième Chambre consultative de techniciens. Les projets de loi de caractère économique devront lui être soumis obligatoirement avant de passer au Reichstag ; le gouvernement sera obligé de soumettre au corps législatif les notions du Conseil Economique. Enfin, le C. E.N. pourra demander à prendre connaissance des projets de lois, préparés dans les ministères, avant qu'ils aient été soumis au Conseil des Ministres. (1)

Sans doute, si cette expérience continue, nous enseignera-t-elle quelque chose. Il n'est donc pas sans intérêt de la suivre.

(1) Voir l'article : Le mouvement social à l'Etranger, dans la Revue « Production Nationale et Expansion Economique », Janvier 1927.

CHAPITRE II

EN FRANCE

Généralités

Nous passons à la France. Nous avons noté l'abondance de littérature sur la représentation professionnelle, ainsi que la diversité des projets et systèmes proposés. Mais, dans le domaine des réalisations en matière de représentation professionnelle et de Parlement Economique, nous pouvons dire que l'on est allé bien loin.

Si on veut connaître les origines lointaine et proches du C. N. E. qui fonctionne aujourd'hui en France depuis janvier 1925, on ne peut pas se passer d'étudier les systèmes antérieurs et les projets tout récents. Nous ne pouvons pas manquer de mentionner les principaux projets qui tendaient à réorganiser le suffrage universel et à donner à certains groupements la possibilité de se faire représenter et de prendre part à la participation du pouvoir législatif. Ces projets et systèmes des « professionnalistes » tendant à réaliser la représentation des intérêts professionnels, existaient déjà en grand nombre avant la guerre. Ce sont plutôt les savants ou les députés qui en prennent l'initiative personnelle. Les projets ne résultent pas d'un programme des partis, des mouvements politiques ou sociaux, mais des individus qui, tous, ont des théories et des systèmes à eux. Les projets d'après-guerre cependant, résultent des programmes syndicalistes, et se caractérisent en ce qu'ils visent des buts économiques. Les systèmes d'avant-guerre avaient l'apparence de réformes politiques. Après guerre, on institue les Conseils du Travail, conseils économiques, etc. pour réorganiser la production.

Nous voulons donc jeter un regard sur toutes les phases à travers lesquelles est passée la réalisation d'un Conseil Economique en France. Nous exposerons le contenu des projets d'avant-guerre, pour mieux saisir les raisons pour lesquelles on a organisé le C.E.N.

Bien entendu, nous verrons sa composition, son fonctionnement, sa compétence, et ses autres traits.

L'idée de la représentation des intérêts professionnels ne fut pas méconnue dans l'ancienne France. Le système des Etats Généraux correspondait en quelque sorte au principe de la représentation par groupements professionnels. Pourtant on ne peut pas affirmer que les corporations d'avant 1789 aient eu des représentants participant au pouvoir législatif. La Révolution combattit les corporations, et ce n'est ni sous la constitution de la Révolution, ni sous celle de l'Empire qu'il faut songer à retrouver trace de la représentation des intérêts (1). Les principes individualistes excluaient l'idée de toute associations ou groupement. Toutefois, on trouve trace de certaines discussions sur la représentation de certains intérêts. « L'Assemblée Nationale a affirmé que la population ne devait pas être la seule base de la représentation, et c'est donc en 1789-1791 qu'on voulait assurer dans le Parlement la représentation de ce que l'on considérerait alors comme les trois éléments essentiels de la vie nationale. » (2) Sieyès, lui-même, a adopté une combinaison propre à donner à la législature un nombre à peu près égal d'hommes voués aux grands travaux, aux trois grandes industries qui composent le mouvement de la vie d'une société qui prospère, c'est-à-dire de faire représenter « l'industrie rurale, l'industrie citadine, et celle dont le lieu est partout et qui a pour objet la culture des hommes » (3). Napoléon voulait, dans l'Acte additionnel du 22 avril 1815, conserver du passé ce qu'il y avait de bon, en donnant au régime représentatif toute son extension (4), et accorder au commerce et à l'industrie manufacturière un certain nombre de représentants.

Comme on le voit, tous ces projets ne sont pas très clairs. On sentait la nécessité de donner une plus grande influence aux groupements économiques, mais on ne prévoyait point les détails de cette organisation. Les constitutions au cours du dix-neuvième siècle n'ont

(1) De Benoît, La représentation des intérêts, prof. p. 132.

(2) Ibid, p. 133.

(3) Moniteur, réimpression, XXV, p. 294, cité par de Benoît, op. cit. p. 134.

(4) Thiers, cité par ib, p. 134.

pas repris cette idée. On a essayé de soutenir que la représentation professionnelle existait par le fait même qu'il existait le suffrage censitaire. C'est ce que l'on a dit aussi pour la Constitution de 1875 concernant l'élection du Sénat. Etant donné que le Sénat est élu par un nombre très restreint, et qu'il devait représenter les communes, on disait qu'il était ainsi l'expression, sinon des groupes sociaux, du moins des forces locales. Mais le Sénat n'est pas l'expression des intérêts professionnels. Nous allons voir que depuis 1884 diverses propositions ont tendu à organiser le recrutement des membres du Sénat à la base de la représentation professionnelle. C'est le sens des projets de l'abbé Lemire, et surtout celui du 16 Mars 1894 (1). La même année, dans la *Revue Sociale et Politique* (2), le comte d'Haussonville voulait assurer une représentation spéciale au Sénat des trois grandes classes sociales : science, capital, travail. Ce sont les groupements économiques (il a donné une liste de 13 groupements), qui éliront les sénateurs. C'auroit été vraiment une représentation professionnelle. M. Charles Benoist a élaboré tout un système de la représentation professionnelle, qui remplacerait le suffrage universel inorganique. Il prévoit (3) le recrutement d'une Chambre avec 500 membres, dont les sièges seraient répartis entre les groupes : l'agriculture aurait 225 sièges, l'industrie 164, le commerce 48, les transports 17, l'administration 8, les professions libérales 13, les rentiers, 25. Une telle représentation serait une réelle image du pays, elle serait le pays vivant tout entier, elle serait le réflexe de la vie nationale. Une conception encore plus complète est celle de M. de la Grasserie, qui se caractérise en ce qu'elle veut créer trois assemblées et distinguer les patrons des ouvriers dans la formation de ces assemblées (4). Les projets de MM. Hennessy, Marc Sangnier et d'autres professionalistes portent les mêmes traits politiques. Nous mentionnons aussi le système plus récent des Etats

(1) De Benoit, op. cit., p. 140.

(2) Ib. p. 82.

(3) Ch. Benoist, *La crise de l'Etat Moderne*, p. 245 et suivantes.

(4) La Grasserie, l'article dans la *Revue pol. Parl.* 1895.

Généraux émis par les écrivains d'Action Française, La Tour du Pin et Georges Valois, et qui présente un aspect social et économique. A la base de la nouvelle société sera : la corporation sociale qui assurera la collaboration étroite entre les patrons et les ouvriers; la corporation économique, dirigée exclusivement par les patrons, qui, seuls, possèdent les entreprises et assument la responsabilité de leur gestion. Aussi, cette conception est-elle celle d'un groupe des producteurs, d'économistes et de journalistes, réunis en une « assemblée des notables » le 18 octobre 1923, et où M. Eugène Mathon synthétisa dans un discours leur point de vue (1).

Aucun de ces projets et systèmes n'est réalisé, et les syndicalistes ne s'en sont pas inspirés. Les nouvelles conceptions syndicalistes étaient bien loin de ces réformes politiques, et tendaient vers d'autres buts.

§ 14 — *Les projets syndicalistes et le Conseil économique du Travail.*

Les projets récents sont de source syndicaliste. Le mouvement syndicaliste français, fidèle avant la guerre, à la tactique révolutionnaire, après la guerre a évolué, et est devenu constructif, réformiste. La C.G.T., à la cessation des hostilités, a entrepris l'étude de divers problèmes de la vie économique et sociale, et élaboré un « Programme minimum » de revendications, sur lesquelles il était nécessaire de faire porter l'effort du monde du travail. En 1919, la C.G.T. était à l'apogée de sa puissance, et c'est pour cela que le Congrès de Lyon, tenu en septembre 1919, revêtit une telle importance « qu'à l'avance, disait M. Jouhaux, nous avions appelé ses assises les Etats Généraux du travail » (2). Ce Congrès décida de réaliser l'une des formules d'action positive de son programme minimum, de constituer un Conseil Economique du Travail.

(1) Cahier des Etats Généraux, revue mensuelle; numéro du 15 Octobre 1923.

(2) Cité par Cazalis, Le mouv. synd. p. 102.

L'étude du C.E.T. n'a aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif. Aussi, devons-nous revenir sur ce « Programme minimum ». Il fut accepté à l'unanimité les 15 et 16 Décembre 1918 par les délégués des Fédérations nationales d'industrie et des unions départementales des syndicats, réunis en un Comité Confédéral National. La C.G.T. y précisait ses grandes ambitions à réaliser. Il y était dit notamment : « Pour l'avenir, la C.G.T. demande pour le Travail organisé la place qui lui revient dans la direction et la gestion de la production nationale ; la réorganisation économique doit avoir pour but : de permettre l'emploi de tous les talents, de poursuivre l'utilisation de toutes les ressources matérielles, et l'application de toutes les inventions et découvertes ; de stimuler les initiatives privées, en enlevant toute excuse et toute tranquillité à la routine stérile et meurtrière. La classe ouvrière doit donc diriger l'effort national dans ce sens » (1). La classe ouvrière ne devrait pas demeurer inactive mais devrait au contraire unir ses efforts aux efforts de tous en vue de la réorganisation économique. Le 31 Décembre 1918 une délégation se rendit chez le Président du Conseil d'alors, M. Clémenceau et lui remit un bref rapport demandant la constitution d'un organisme nouveau, capable d'apporter dans la vie économique du pays la méthode et la coordination indispensable. Le rapport contenait un court projet de ce nouvel organisme, que la C.G.T. voulait voir en œuvre. Cet organisme devait s'appeler le Conseil National Economique, et « devait être constitué de cinq éléments : 1° de chefs d'industrie, représentants d'organisations patronales ; 2°) de travailleurs, représentants d'organisations ouvrières ; 3°) de conseillers techniques (ingénieurs etc...) ; 4°) de délégués du gouvernement ; 5°) enfin, de personnalités compétentes en matière de droit et d'économie, et qui auraient pu traduire les vœux des consommateurs » (2). M. Clémenceau parut accepter ce projet. Mais en Juillet 1919 il proposa un autre projet

(1) Cité par Jouhaux dans un article dans la Revue Internationale du Travail, Février 1921, p. 180. Le même programme est inséré dans « La voix du peuple », Janvier 1922.

(2) Jouhaux, ib. p. 180.

duquel la C.G.T. n'était pas contente ; celle-ci le repoussa. Les deux projets, celui de la C.G.T. non plus que celui du gouvernement, n'eurent aucune suite.

La C.G.T. reprit l'idée devant le Congrès de Lyon en Septembre 1919. Et avant de voter la « Déclaration » le Congrès vota le principe d'un Conseil Economique du Travail », qui s'attacherait sans plus attendre aux problèmes immédiats et aux problèmes généraux de la production et des échanges » (1). Le Bureau de la C.G.T. se mit à l'œuvre, de sorte que le Conseil Economique du Travail put tenir sa séance inaugurale le 8 Janvier 1920 sous la présidence de M. Gide.

Pour mieux saisir le caractère général de ce nouvel organisme, il faut d'abord étudier sa composition et son fonctionnement. Le C.E.T. est constitué de quatre éléments : des techniciens, des fonctionnaires, des coopérateurs et des travailleurs. Les membres sont désignés par les organisations respectives de ces éléments : les travailleurs par la C.G.T., les techniciens par l'Union Syndicale des techniciens de l'Industrie du Commerce et d'Agriculture (ou Ustica), les fonctionnaires par la Fédération Nationale des fonctionnaires, et les coopérateurs par la Fédération des coopératives de consommation. Création ouvrière le C.E.T. ne comprend aucun élément officiel, aucune représentation de l'Etat. Les fonctionnaires en font partie parce qu'on les a considérés comme des travailleurs au service de la collectivité et dont la tâche est d'assurer les services généraux (2). Les techniciens apporteront à cette œuvre de réorganisation leur esprit scientifique, leurs méthodes expérimentales, ils donneront des solutions viables (3). Aussi les coopérateurs représentent « les éléments constructifs de la société nouvelle » (4). Si la C.G.T. poursuit la suppression du salariat, la Fédération des coopératives poursuit la suppression du profit, et c'est une raison pour qu'elle soit représentée à côté de la C.G.T.

(1) Ib. p. 181.

(2) Ib. p. 181.

(3) Roger Francque, cité par Leroy. Techn. nouv. p. 183.

(4) Ib. p. 181.

Le C.E.T. est divisé en neuf sections, dont chacune est composée au moins par trois délégués de chaque organisation participante, ce nombre pouvant être augmenté suivant les besoins et les travaux entrepris. Ainsi, le nombre des membres du C.E.T. n'est pas fixe. Il varie suivant l'étendue des études. En outre, peuvent être appelées, à titre consultatif, et sous la garantie des organisations participantes, des personnalités prises en dehors de ces organisations.

A chacune des sections sont attribués des sujets généraux. Les voici :

- 1^{re} Section : Outillage national : transports, postes, forces motrices ;
- 2^e — Organisation économique (contrôle et gestion, économie nationale et internationale).
- 3^e — Production industrielle et matières premières.
- 4^e — Production agricole et organisation agricole.
- 5^e — Finances et crédit.
- 6^e — Cadres de la vie sociale (hygiène, urbanisme, loisirs, etc...).
- 7^e — Enseignement général et technique ;
- 8^e — Commerce et réparation des richesses.
- 9^e — Régions dévastées.

Le comité directeur est ainsi constitué : trois membres représentant la C.G.T. ;

trois coopérateurs désignés par la Fédération Nationale des coopératives ;

trois fonctionnaires désignés par la Fédération des Fonctionnaires ;

trois techniciens désignés par « Ustica ».

Ce comité est présidé par le secrétaire général de la C.G.T. (1). Le comité directeur est le plus important, car c'est lui qui met en mouvement tout l'organisme. La mise à l'étude d'une question est déci-

(1) Jouhaux, op. cit. p. 182.

dée par lui ; les indications générales relatives aux travaux à entreprendre sont transmises aux sections par l'intermédiaire du comité de répartition du travail, qui est constitué auprès de chaque section. C'est ce comité qui rassemble et coordonne les travaux particuliers des sections. Ainsi, il se peut qu'une question soit étudiée par toutes les sections, chacune d'elles n'étudiant qu'un aspect du problème.

Le C.E.T. s'est occupé de divers problèmes. La IV^e section a étudié un aspect important du problème agraire, la V^e a fait la critique du système bancaire actuel ; la VI^e a abordé le problème de l'habitation ; la VII^e la question de l'enseignement (elle a préconisé l'école unique) ; la VIII^e a établi le plan d'un organisme de ravitaillement. La section de l'outillage national a tracé dans l'ensemble les bases du nouveau régime qu'on devrait organiser pour les voies ferrées. Elle a préconisé le système de la « nationalisation industrialisée ».

Quand on sait tout cela, on voit qu'il s'agit d'abord d'un Conseil d'études, d'où sortiraient les grandes réalisations. Le C.E.T. n'est nullement une application du principe de la représentation professionnelle. Il est principalement une institution économique avec des buts éminemment économiques, puisqu'il vise uniquement à la réorganisation de la production. Il devrait répondre à une tendance de l'industrie moderne : centralisation et syndicalisation. En instituant le C.E.T., les cégétistes de 1920 voulaient commencer une nouvelle phase de l'action syndicale. M. Jouhaux dit : « Il ne s'agit plus seulement de critiquer, il faut réaliser. Il ne suffit plus de construire des théories sociologiques, mais il faut fournir des résolutions immédiatement réalisables et qui doivent correspondre à ce double caractère : apporter des améliorations aux travailleurs, préparer l'avenir » (1). Ayant des idées générales, la classe ouvrière veut jouer son rôle dans la reconstitution économique, et non s'attacher seulement à des améliorations partielles des salaires. Or, le C.E.T. doit contribuer à la réorganisation générale. « La C.G.T. se présente en gérante de l'intérêt commun ; osons même dire qu'elle s'érige en Etat, pour employer le mot de droit public, qui, seul, peut nommer une aussi

(1) Op. cit. p. 185.

grande ambition... C'est bien un gouvernement qu'il s'agit de créer (1). En somme, le C.E.T. est le premier effort spécifiquement prolétarien pour donner une place, systématiquement, aux techniques d'action, dérivées de l'observation et de l'expérimentation scientifique. Présentant un caractère syndicaliste ouvrier il est resté une institution ouvrière. Résultant d'une nouvelle conception syndicaliste constructive, le C.E.T. n'a poursuivi que les réformes économiques. Son but n'est pas la politique, mais la production. Et comme organe d'étude, il a toujours montré une tendance à élaborer un plan de réorganisation de la vie économique dans le sens des doctrines collectivistes de la C.G.T. Notons que ce plan n'a point vu sa réalisation. Le gouvernement ne pouvait pas admettre la constitution d'un organisme qui par l'étendue de son rôle et de son activité, aurait éliminé les grands services de l'administration, et qui se serait même substitué à l'Etat. S'il avait déployé toute son activité, et s'il avait pu remplacer l'administration, c'aurait été vraiment un Parlement Economique. C'est parce qu'il n'a pu y arriver, que le C.E.T. n'a jamais obtenu ni approbation ni collaboration de l'Etat. Il est resté une institution de la C.G.T. et par conséquent, par rapport aux pouvoirs publics, une institution privée.

Il reste donc une manifestation intéressante de l'activité créatrice de la classe ouvrière (2). Son activité s'est peu à peu ralentie, parce que les fortes personnalités qu'il groupait au début, se détachèrent de lui. Dans le domaine économique le C.E.T. n'a pas donné de grands résultats pratiques. La tentative de la C.G.T. a été peu fructueuse. A-t-elle répondu à un désir d'éducation comme le voulait M. Jouhaux (3), a-t-elle démontré la capacité de la classe ouvrière à organiser les grands services publics ? Plusieurs en ont douté. Le C.E.T. est une expérience qui n'a pu montrer son utilité pour différentes raisons, et qui n'ont aucun rapport avec la prétendue incapacité de la classe ouvrière, nous semble-t-il. Les syndicalistes n'ont

(1) Leroy, *Techn. nouv.* p. 117.

(2) Cazalis, *op. cit.* p. 106.

(3) *Op. cit.* p. 186.

pas cessé d'insister sur cette idée et de demander un nouveau Conseil Economique.

§ 15 — *Le Conseil Economique National.*

Dans l'année 1924 l'activité cégétiste renaît. La C.G.T. s'occupe de divers problèmes : la vie chère, les monopoles. Elle se prépare aux élections de Mai 1924, et reprend son programme minimum de 1919. Les débats au sein du Comité Confédéral National de Mars 1924 portent sur différents points de ce programme, et l'idée d'un nouveau Conseil Economique est largement discutée (1). Les syndicalistes invoquent les mêmes raisons qu'en 1919. Cette fois, M. Jouhaux combattit l'idée d'un Parlement professionnel, parce qu'il craint de voir se diriger l'intérêt patronal et ouvrier contre l'intérêt général. C'est ce qu'il considère comme un danger (2). Le nouveau Conseil Economique doit être créé en assurant la représentation des intérêts des producteurs et des consommateurs.

La majorité parlementaire, issue des élections du 11 Mai 1924, amena au pouvoir un gouvernement qui n'était pas hostile à ces idées, et se montrait prêt à répondre aux exigences cégétistes concernant l'institution d'un Conseil Economique. Le Président du Conseil, M. Herriot, a donc chargé le Ministre du Travail de réunir une Commission d'études, dans le but de poser les fondements d'un Conseil Economique. La Commission elabora un projet et c'est ce projet qui est devenu le décret du 16 Janvier 1925, par lequel est institué le Conseil National Economique.

De l'aveu d'un des auteurs (3) du C. E. N. une filiation logique est certaine entre l'initiative prise par la C.G.T. en 1920 lorsqu'elle créa son C.E.T. et les projets du gouvernement. Quelles étaient les rai-

(1) Cazalis, op. cit. p. 147.

(2) Dans « La voix du Peuple », cité par Cazalis, op. cit. p. 147.

(3) Georges Scelle, Le C. E. N. (Revue Politique et Parlementaire, Oct. 1924).

sons invoquées alors par la C.G.T. ? Ce fut la constatation d'une insuffisance de coordination en matière économique entre les pouvoirs publics, et d'une insuffisance de rendement, dans ce domaine, des administrations publiques. Les promoteurs du C.E.N. s'inspirent des mêmes raisons : « Tout le monde fut frappé, après la guerre, de la faillite des grandes entreprises d'Etat. On eut le sentiment que l'administration française était à la fois mal préparée et mal outillée pour la solution des grands problèmes, de plus en plus complexes, qui surgissent à chaque instant dans le domaine national et dans le domaine international en matière économique » (1). Car c'est la vie économique des peuples qui devient de plus en plus prépondérante. « Cette création (du C.E.N.) dit le Rapport au Président de la République, est justifiée par la complexité de la vie économique et sociale ». Et cette complexité « est telle que les différents départements ministériels, qui ont pour tâche de développer ou de contrôler l'activité économique de la nation, n'ont pas entre eux un lien suffisant ». Puisque les intérêts économiques sont importants à ce point, pourquoi ne pas utiliser les avis consultatifs des personnalités qui peuvent être considérées comme représentant la grande pensée des grandes organisations professionnelles. Il est vrai que l'administration elle-même pourrait étudier et défendre les intérêts spécialisés. Divers ministères s'occupent aussi des intérêts particuliers des commerçants, des industriels, des agriculteurs etc... Mais, il n'en reste pas moins vrai, que dans la multiplicité des affaires courantes, le gouvernement se trouvera souvent dans l'impossibilité matérielle d'étudier à fond la combinaison de ces multiples intérêts divergents, et de lui donner une expression d'ensemble. Le Parlement non plus ne peut se soustraire à l'influence et à l'action prépondérante de tel ou tel groupe économique. « Aussi bien dans le domaine législatif que dans le domaine administratif, c'est plutôt la succession des satisfactions particulières que l'on réalise, que la satisfaction permanente de l'intérêt public » (2).

(1) *Ib.* p. 101.

(2) G. Scelle, *op. cit.*, p. 102.

Ainsi s'impose l'institution d'un Conseil Economique qui permettra au gouvernement de poursuivre une politique synthétique, et d'éviter l'écueil toujours menaçant dans ce domaine, des décisions fragmentaires en insuffisamment coordonnées. Ce qui manque, c'est l'organe compensateur et transformateur, qui puisse faire surgir l'expression nette de l'intérêt public. Le C.E.N. doit être donc un organe « compensateur, une sorte de « clearing house » des intérêts nationaux, mais cela ne signifiera point que les représentants des divers intérêts qui y seront groupés viendront marchander entre eux des transactions successives et bâtarde et négocier la formation de majorités incessamment fluctuantes » (1). Il doit combiner l'intérêt particulier avec l'intérêt général.

Telle était la conception du gouvernement sur le C.E.N. Mais, avant d'examiner en détail sa composition et son fonctionnement, prévus par le Décret du 16 Janvier 1925, il importe de dire que le gouvernement lui-même le considérait comme une expérience. Peut-être est-ce pour cette raison (jointe à celle de nouvelles dépenses), que le C.E.N. fut organisé par un décret, et non par une loi. On a assez critiqué ce fait, mais il dépend d'une autre question d'ordre politique et parlementaire. Ce qui est certain, c'est qu'on a d'abord voulu voir fonctionner une telle institution, suivre ses résultats pratiques, pour lui donner après un statut définitif. La même précaution s'est manifestée en Allemagne. Or, le C.E.N. ne sera en aucune façon une chambre professionnelle, ni un parlement. « L'organisation projetée, dit le Rapport au Président de la République, laisse entières la souveraineté du Parlement et l'autorité gouvernementale ». En cherchant des solutions générales, le C.E.N. se différenciera par là d'avec les conseils administratifs ou interministériels. Il s'agit en somme d'un organe d'études, qui seront confiées aux hommes les plus qualifiés, c'est-à-dire aux techniciens et aux intéressés, représentés par leurs délégués directs. Dans cet organe se reflètera l'opinion publique vraie de la Nation tout entière, ne se

(1) *Ib.* p. 103.

laissant pas influencer par des mouvements irréfléchis et passionnés, mais cherchant à coordonner certains intérêts particuliers.

1. — *Composition.* Contrairement au Reichswirtschaftsrat de l'Allemagne, les promoteurs du C.E.N. ont voulu faire cette institution peu nombreuse. L'article 3 du Décret a fixé ce nombre à 47, non pas d'une façon arbitraire, « mais, dit M. Scelle (1), parce que c'est le chiffre maximum auquel on doit s'arrêter si l'on veut que les délibérations aboutissent, et parce que ce chiffre permet de réunir dans un équilibre suffisant les représentants de divers intérêts, qu'il s'agit de confronter et d'harmoniser ». En se plaçant sur le terrain économique, les promoteurs du Décret ont divisé dans l'art. 3 les forces économiques et sociales en certains groupes, et à chacun de ces groupes ils ont assigné un certain nombre de représentants. Cette division des groupes et cette assignation des représentants est faite comme suit :

I. — Population et consommation.

a) Coopératives de consommation et ligues d'acheteurs	3 membres
b) Association des maires, municipalités	2 —
c) Usagers des services publics	2 —
d) Pères et mères de famille et mutualité	2 —

II. — Travail.

A - Travail intellectuel et enseignement....	3 membres
B - Travail de direction :	
a) industrie	3 —
b) agriculture	3 —
c) commerce	2 —
d) transports	1 —
e) coopération	1 —
f) services publics	1 —

(1) Op. cit. p. 103.

C - Travail salarié :

a) fonctionnaires	2	—
b) techniciens	2	—
c) main-d'œuvre		
1) industrie	5	—
2) commerce	2	—
3) agriculture	1	—
4) transports	2	—

D - Métiers urbains et ruraux. (artisans) .. 2 —

III. — Capital.

A - Capital industriel et commercial	3	—
- B - Capital immobilier (propriété rurale et urbaine)	2	—
C - Banques bourses, assurances et caisses d'épargnes	3	—

Ainsi, avec ces catégories de population on a voulu retrouver au sein du C.E.N. les représentants des patrons, des ouvriers, des fonctionnaires, des techniciens, des coopérateurs, en un mot, tous les éléments actifs de la Nation.

Comment sont recrutés les membres du C.E.N. ? Dans chaque catégorie, les membres du C.E.N. seront délégués par la ou les organisations les plus représentatives. Il appartient au gouvernement, sur la proposition du Ministre du Travail, après avis des Ministres intéressés, de désigner ces organisations. C'est le Président du Conseil qui fait connaître à ces organisations le nombre de représentants qu'elles auront à envoyer au C.E.N. (art. 4). Quant à la désignation des personnes, le choix est dévolu aux organisations, et ne dépend que des organisations elles-mêmes. Le gouvernement juge bien si une organisation représente l'intérêt de telle ou telle catégorie, mais une fois qu'il a désigné ces organisations, le gouvernement n'a pas le droit d'intervenir dans les questions intérieures de l'organisation concernant les personnes à déléguer. Même la désignation des organisations les plus représentatives n'est pas tout à fait

arbitraire, car il appartient au C.E.N. lui-même de contester la validité de désignation (art. 4). Ainsi le recrutement revêt-il un caractère libéral. Seuls ses 47 membres titulaires, délégués par les organisations, auront voix délibérative (art.8). Mais à côté d'eux siègeront de droit les experts des Ministères du Travail, de l'Hygiène, du Commerce, de l'Agriculture, des Finances, des Travaux Publics et des Colonies (deux par chaque Ministère). Au même titre que ces experts participeront aux travaux du C.E.N. les directeurs des services du secrétariat général du Conseil supérieur de la défense nationale ; le président de la Commission permanente du Conseil supérieur de la défense nationale ; le représentant du gouvernement français au B.I.T. (art. II). Lorsqu'une question intéressera une catégorie économique ou profession non représentée au C.E.N. le C.E.N. peut admettre que pour cette question les représentants de cette catégorie participeront à ses travaux. (art. 12). On croit donc avoir trouvé en ce qui concerne la composition du C.E.N. une solution à la fois libérale et pratique.

2 — *Attribution et compétence.* Pour permettre la synthèse de l'action gouvernementale en matière économique, le C.E.N. est rattaché à la Présidence du Conseil, et au point de vue des dépenses il est rattaché au ministère du Travail (art.2). Les attributions du C.E.N. sont administrativement d'ordre consultatif. Le gouvernement, le Président du Conseil et les Ministres peuvent à tout moment lui demander d'étudier une question déterminée. Cette consultation est faite directement par le Président du Conseil (art.15). Est-ce à dire que le C.E.N. n'a point d'initiative ? Nullement. Le C.E.N. n'est pas seulement un organe consultatif du gouvernement, il doit être aussi « l'organe d'expression libre de l'opinion publique ». Il doit donc pouvoir se saisir lui-même librement et de sa propre initiative, de toutes les questions d'ordre économique qui lui paraîtront à un moment donné, devoir intéresser le pays. Cela découle de la prescription de l'art. I : Il est institué un C.E.N. ayant pour fonction d'étudier les problèmes intéressant la vie économique du pays, d'en rechercher les solutions et de *proposer* l'adoption de ces solutions

aux pouvoirs publics ». De même, l'art. 15 prescrit : « A la majorité des deux tiers des voix présentes, il (le C.E.N.) peut également demander à son bureau d'inscrire à l'ordre du jour de sa prochaine session les questions qu'il estime présenter un intérêt économique soit au point de vue national, soit dans leurs incidences internationales » ; ou bien « il peut demander de se faire entendre par les commissions compétentes des deux Chambres » (art. 13). Quant à son fonctionnement, le C.E.N. a une initiative propre. Elle consiste à faire la proposition au Président du Conseil de le convoquer en sessions extraordinaires (art. 7). Ce serait donc son rôle actif. En outre, le gouvernement est tenu d'adresser pour information, au C.E.N. après leur dépôt, tous les projets ou propositions de loi présentant un intérêt économique. Ce serait son rôle passif, de sorte, qu'en somme, son activité aura deux aspects : il sera consulté et il conseillera.

Sous quelle forme s'exerce cette activité ? Quelles suites sont données à ses délibérations ? Les délibérations des travaux du C. E. N. sont prises sous forme de rapports ou de recommandations, dont les conclusions seront publiées au *Journal Officiel* (art. 16). Il y a une différence entre ces deux formes. Les rapports sont des études techniques sur des questions déterminées et pour lesquelles aucune destination précise n'est prévue (1) ». Ils présentent « la forme ordinaire de communication » que le secrétariat du C. E. N. transmet à la Présidence du Conseil (art. 7), mais aucune suite ne leur est donnée. Les « recommandations », cependant, imposent certaines obligations, et pour le C.E.N. et pour ceux à qui elles sont adressées. Quant au C. E. N. les « recommandations » doivent être votées par les deux tiers des membres présents. Pour le gouvernement, si la recommandation lui est transmise, cela lui impose l'obligation de faire connaître dans le délai d'un mois, la suite donnée, ou bien demander au C. E. N. d'examiner à nouveau la question (art. 17). Donc, le C. E. N., ou bien donne des avis aux pouvoirs publics sur leur demande, ou bien fait des rapports sur sa propre initiative. Si l'avis

(1) Scelle, *op. cit.* p. 107.

est donné au gouvernement, celui-ci reste entièrement libre de ses décisions, et n'est tenu que d'avertir le C. E. N. par l'intermédiaire de son Président, des solutions qu'il a adoptées, s'il en a adoptées, ou de l'abstention qu'il a cru devoir observer. Cependant, le C. E. N. peut-il imposer au gouvernement le devoir de faire saisir les deux Chambres d'un projet de loi ? Il paraît qu'il le puisse faire. Car, au cas où le gouvernement demande une seconde délibération, en vertu de l'article 17, et si le C. E. N. maintient sa première recommandation, le Président du Conseil devra saisir les deux Chambres de cette pétition collective.

Aussi, si nous voulons résumer en quoi consistent l'attribution et la compétence du C. E. N., nous pouvons dire : que le C. E. N. ne s'occupe que des questions d'ordre économique et social. Il est un organe consultatif du gouvernement, mais a droit de proposer à celui-ci, sous forme de recommandations, des solutions. Le C. E. N. n'a aucun pouvoir de décision propre, et le système du Décret ne porte nullement atteinte aux prérogatives constitutionnelles des pouvoirs publics.

3. — *Fonctionnement.* Le C. E. N. est autonome dans sa composition (art. 1^{er}). Sauf pour le siège du Président, qui est attribué de droit au Président du Conseil (art. 8), le C. E. N. élit à la majorité absolue, son vice-président et son bureau. De même, il fait son propre règlement (art. 8). Il élit dans son sein une Commission permanente de dix membres et détermine ses attributions et ses pouvoirs (art. 9). Chaque année, le C. E. N. tient quatre sessions ordinaires de dix jours, mais il peut, comme nous l'avons dit, demander d'être convoqué en sessions extraordinaires (art. 7). Dans d'intervalle, entre deux sessions, c'est la Commission permanente qui assure l'expédition des affaires courantes, l'exécution des décisions prises par le C. E. N. et prépare l'ordre du jour des séances (art. 9). En outre, le C. E. N. a, d'une façon permanente, un secrétariat général permanent, le secrétaire étant nommé par décret sur la proposition du Président du Conseil et après l'avis du Ministre du Travail et du bureau du C. E. N. à titre de documentation : les experts

(choisis par le C. E. N.) ou délégués de divers Ministères (art. 11) ; les représentants d'une catégorie non représentée au C. E. N. pour l'étude des questions qui l'intéressent spécialement (art. 12) ; tous les ministres, sous-secrétaires d'Etat, hauts-commissaires, les Commissions compétentes des deux Chambres (art. 13). Au surplus, le C. E. N. peut créer des organes permanents nécessaires à sa documentation et à ses publications (art. 14). Ainsi, dans son fonctionnement, le C. E. N. est organisé d'une façon souple et pratique. Il s'est assuré la collaboration non seulement des experts, universellement reconnus, mais aussi celle des grandes administrations possédant de hauts fonctionnaires de grande expérience, et celle des deux Chambres par l'intermédiaire de leurs Commissions.

4. — *Le statut des membres du C. E. N.* La durée du mandat des membres titulaires du C. E. N. est fixée à deux ans (art. 5). Les conditions d'éligibilité sont : être Français, âgé de 25 ans au moins, et jouir des droits civils et politiques (art. 6). Les femmes sont admises dans les mêmes conditions d'âge et de nationalité. Le Décret ne fixe pas le statut personnel des membres du C. E. N. Peuvent-ils être poursuivis disciplinairement ou juridiquement en dehors de l'Assemblée ? Quels droits confère la qualité de membre du C. E. N. ? Ces omissions du Décret prouvent que le statut des membres du C.E.N. n'est ni complet, ni définitif, et qu'il y aurait lieu à autant de réfections du Décret.

*
* *

Le C. E. N. fonctionne depuis janvier 1925 et a montré une activité remarquable dans les études de divers problèmes d'ordre économique et social. En 1926, il n'a tenu que trois sessions, alors que le Décret en prévoyait quatre, mais la Commission permanente a préparé tout un plan d'études. En février 1927, il a tenu sa première session pour cette année. Il s'est trouvé saisi de nombreux rapports de ses membres portant sur diverses questions d'amélioration techni-

que et de perfectionnement des travaux publics. Parmi ces rapports, on pouvait voir ceux étudiant l'électrification des campagnes, l'éducation sociale et la formation professionnelle de la jeunesse campagnarde, la crise du chômage et, en général, la production et la réorganisation économiques.

Il paraît que le gouvernement lui-même est content de son fonctionnement, car M. Poincaré, en présidant la séance du 7 février 1927, a dit : « L'expérience dont parlait en janvier 1925 le rapport de M. Herriot à M. le Président de la République, a donc parfaitement réussi. » (1) Les critiques que l'on a adressées au C. E. N. visaient surtout son rôle et son but économique. On disait que le C. E. N., par le fait même qu'il est une institution où un grand nombre de personnes discutent sur la production, ne sera pas capable d'améliorer l'économie nationale. Il n'y a que les initiatives privées qui comptent (2). Or, ces critiques, nous voyons, ne sont pas partagées par le gouvernement. Dans l'opinion publique, on a reproché au C. E. N. d'être recruté sur une base assez arbitraire, les grands intérêts, ceux des agriculteurs notamment, n'étant pas représentés proportionnellement à leur importance (3). M. Henri Mazel a adressé au C. E. N. quelques objections touchant son rôle un peu trop subordonné et son attitude timide envers le gouvernement (4). Enfin, une objection d'ordre politique était adressée à cette institution du C. E. N. : le gouvernement aurait dû permettre, avant d'avoir décrété son organisation, un vaste débat dans le Parlement. Une nouvelle institution, d'une importance aussi grande, aurait dû être organisée par une loi. Cette critique, paraît-il, est prise en considération par le gouvernement. Dans la même séance de février 1927, M. Poincaré déclarait que cette expérience bien réussie

(1) « Le Temps », le 8 Février 1927.

(2) Voir le cours de M. Germain Martin à la Fac. de Droit pour l'année 1924-25.

(3) V. un interview de M. A. Capus, Dép. de la Gironde. « Le Temps » le 26 Janvier 1927.

(4) Revue Pol. et Parl. le 10 Mars 1927, p. 406. M. Mazel a proposé, dans la Revue Pol. et Parl. de Sept. 1926, tout un plan de réformes et

va être consacrée législativement. « La loi de finances de 1926 a, en effet, prévu que le C. E. N. serait légalement organisé (1). Jusqu'ici, vous êtes restés une des institutions provisoires qui gagnent tous les jours de nouveaux droits d'immortalité. Votre statut définitif n'est pas encore établi, mais l'épreuve commencée continue à la satisfaction générale. Il n'en faudra pas moins consolider bientôt par la loi de votre organisation, fixer avec précision le fonctionnement de votre Conseil et déterminer votre rôle exact dans le cadre de nos institutions républicaines. » (2) On reconnaît donc les résultats positifs de cette expérience, et on songe déjà à lui donner de la stabilité.

d'institutions des conseils consultatifs, qui surtout avec les « Délégations économiques » répondraient mieux à leur rôle de conseils consultatifs. Ces « Délégations » auraient plus de liberté pour émettre leurs vœux et leurs opinions.

(1) Dans la séance du 27 Avril 1926.

(2) « Le Temps », le 8 Février 1927.

CHAPITRE III

EN ITALIE

Généralités

Depuis la fin de 1922, l'Italie est gouvernée par un homme qui a émis une certaine doctrine et a organisé un certain mouvement, qui présentent, tous les deux, pour tout le monde, un grand intérêt. L'homme, c'est Mussolini ; le mouvement, c'est le fascisme. Nous ne nous proposons pas de nous laisser ici entraîner par la curiosité que présente ce phénomène politique qu'est le fascisme. Par conséquent, nous laisserons de côté les exposés sur la doctrine politique du fascisme. Qu'est-ce que le fascisme ? C'est une question qui a reçu beaucoup de réponses, très différentes, d'ailleurs. C'est toute une doctrine, disent les uns ; ce n'est qu'un régime personnel, répliquent les autres. Nous laisserons-nous ici détourner par ces controverses, quoique intéressantes ? Evidemment non.

Le fascisme ne nous laisse pas indifférents cependant, car il est en train de commencer une grande et radicale expérience en matière syndicale et au point de vue de la représentation professionnelle. Nous avons cru qu'il ne serait pas inutile de suivre les phases de cette expérience comme l'ont fait, d'ailleurs, tant d'autres. Pour nous donc, il s'agit d'exposer la doctrine syndicaliste fasciste, car on ne pourrait pas se passer d'étudier certaines conceptions et certaines réformes que l'on a pu enregistrer en Italie ces derniers temps. Doctrine ou régime personnel, le fascisme se propose de réaliser non seulement les revendications politiques à l'intérieur et à l'extérieur, mais il a des prétentions beaucoup plus grandes et d'une portée sans mesure. Au point de vue doctrinal, il veut se faire le concurrent du socialisme et du communisme, et prétend avoir ses conceptions sociales, à lui. Il veut résoudre tous les problèmes, qu'ils soient d'ordre national, politique, économique ou social. Par

la méthode dont il s'attribue l'originalité, c'est incontestable, il vise à des buts peu différents de ceux du socialisme. C'est au moins vrai théoriquement. En réalité, il veut être national et socialiste en même temps.

Nous disions tout à l'heure que le fascisme a sa doctrine syndicale, à lui. De plus, cette doctrine est la pierre angulaire du fascisme lui-même. Car, c'est de ce syndicalisme fasciste que devrait sortir la grande réorganisation de la société, qui s'étendrait non seulement à la production, mais poserait les bases d'un nouvel Etat, l'Etat fasciste (1). Cet Etat, c'est la création du fascisme ; c'est une antithèse de la notion juridique de l'Etat, basée sur la souveraineté politique du peuple, avec le libéralisme et le parlementarisme, le suffrage universel, etc... L'Etat fasciste, enfin, c'est l'Etat corporatif, « lo Stato corporativo » (2). Le fascisme entend poser les bases de cet Etat corporatif, et c'est sur ce point qu'il présente le plus d'intérêt, et ce n'est que sur ce point que nous le voulons étudier.

§ 16 — *Le syndicalisme fasciste et le régime corporatif*

I. — Aujourd'hui, en Italie, n'existe pas encore le système de la représentation professionnelle. En s'attribuant une doctrine syndicaliste à lui, le fascisme a réalisé, l'année dernière, une réforme syndicale qui n'est, avec la hardiesse de ses principes, qu'une étape vers une transformation radicale de la société et de l'Etat. Ce syndicalisme fascisme, en quoi diffère-t-il du syndicalisme qui se rattache plutôt au socialisme ? Enfin, en quoi consiste-t-il ?

Il résulte de la doctrine du fascisme, que l'Etat en marche vers des réalisations certaines doit être le déterminateur et le régulateur de toutes les forces du pays, sans aucune exception, et doit donner à

(1) Panunzio Sergio, *Lo Stato Fascista*.

(2) Il faut faire une distinction entre l'Etat syndical et l'Etat corporatif. Dans le fascisme, il y a toute une tendance contre l'Etat syndical, et pour l'Etat corporatif. Pourquoi ? Pour souligner que le fascisme poursuit non les fins de la simple « police économique », mais bien une harmonie de la société. — Voir la Revue « *Lo Stato Corporativo* », Décembre 1926.

toutes une orientation répondant aux intérêts supérieurs de la nation. Le fascisme prétend que l'Etat libéral et parlementaire a abandonné les organisation ouvrières et industrielles à la domination des partis politiques, qui s'en sont servis comme d'une force incalculable dans les batailles électorales ou parlementaires. D'après le fascisme, l'Etat doit faire de ces organisations les bases solides sur lesquelles s'appuiera toute la richesse nationale et le perfectionnement de la production. Reconnaisant l'existence des classes et des groupes, l'Etat fasciste veut intervenir dans leurs rapports et se faire leur juge suprême, aux fins d'une pacifique coexistence de tous les groupes et toutes les classes sociales, dans l'Etat dominateur et souverain. Etant souverain, l'Etat veut coordonner tous les intérêts de la nation. Or, le syndicalisme fasciste doit avoir un rôle de coordination et de collaboration des classes. « Notre syndicalisme est collaborationniste dans divers temps du processus de la production. Il est collaborationniste dans un premier temps quand il s'agit de produire la richesse ; il est collaborationniste dans un second temps quand il s'agit de valoriser cette richesse ; il peut ne pas être collaborationniste dans le troisième temps, lorsqu'il s'agit de répartir les bénéfices obtenus. » (1) Mais, même alors, on tâchera de faire une transaction entre les deux partis, car l'harmonie des intérêts est le but poursuivi par le fascisme. Dans la discussion au Sénat sur la loi syndicale, M. Mussolini disait : « J'ai déclaré que, selon ma conception du fascisme, tout est dans l'Etat, rien n'est en dehors de l'Etat, et surtout rien n'est contre l'Etat. Nous allons contrôler toutes les forces de l'industrie, toutes les forces de l'agriculture, toutes les forces de la banque, toutes les forces de la main-d'œuvre » (2). Mais, n'étaient-ce pas les principes d'un autre syndicalisme, du syndicalisme « rouge », par exemple ? Non, répondent les syndicalistes fascistes. Le syndicalisme rouge est, d'après eux, stérilement révolutionnaire et en reposant sur la lutte des classes, il

(1) Mussolini, Discours à la Chambre des Députés à propos du débat sur la loi syndicale: *Réforme Syndicale* p. 102.

(2) *Réforme Syndicale*, p. 206.

repousse toute collaboration du capital. Pour les fascistes, cette conception est fausse. Ils reconnaissent au capital son mérite (1). Mussolini, lui-même, dit : « Les capitalistes modernes sont les capitaines de l'industrie, de très grands organisateurs, des hommes de qui dépendent la destinée, le salaire et le bien-être de milliers et de dizaines de milliers d'ouvriers... Le syndicalisme fasciste reconnaît la fonction historique du capital et du capitalisme » (2). Donc, il ne veut pas porter atteinte au droit de propriété. Etant un syndicalisme de sélection, un syndicalisme qui veut améliorer les conditions des catégories et des classes qui se groupent sous ses fanions, le syndicalisme fasciste n'est pas finaliste. Il ne peut, ni ne doit l'être.

Voici donc que le fascisme au pouvoir va réaliser ces idées. Le Grand Conseil fasciste, dans sa séance du 7 octobre 1925, examina sous ses divers aspects cet important problème et décida que l'Etat devait introduire dans ses cadres et contrôler le mouvement syndical, et il indiqua une solution intégrale de la question, en établissant un schéma de proposition. Cette proposition servit à la Commission de la Chambre des Députés, pour élaborer un projet de loi, qui n'est que la transformation en projet législatif de la délibération prise par le Grand Conseil fasciste. Ce projet est devenu la loi du 3 avril 1926 concernant la réglementation juridique des rapports collectifs de travail. Cette loi a été suivie d'un décret royal du 1^{er} juillet 1926 portant les dispositions pour l'application de la loi du 3 avril 1926. Ces deux documents ont réglé la question syndicale en Italie, d'après les conceptions fascistes.

En somme, la loi sur les syndicats repose sur les quatre points suivants :

1° Reconnaissance légale des syndicats et leur assujettissement au contrôle de l'Etat ;

(1) V. sur le syndicalisme fasciste, Pigheto Guido, *Sindicalismo fascista*, et P. Ingusci, *I sistemi sindacali et Democrazia*, p. 11.

(2) Discours devant le Sénat, op. cit. p. 205.

2° Règlementation juridique des contrats collectifs du travail ;

3° Tribunal obligatoire du travail ;

4° Interdiction du lock-out et de la grève, pour sauvegarder l'intérêt national suprême, qui est la continuité et l'intensité de la production.

Pour être reconnu légalement, le syndicat doit avoir un nombre minimum d'adhérents volontaires ; il doit avoir non seulement un but d'ordre économique, mais encore une activité s'exerçant dans le domaine de l'assistance, de l'instruction et de l'éducation morale et patriotique ; il doit offrir des garanties de capacité, de moralité et de conviction nationale indubitable (art. 1^{er} de la loi). « La condition relative à l'activité non économique des syndicats est justifiée tant par la nature à tendances publiques de ces organes, que par l'opportunité qu'il y a à favoriser le développement ultérieur des syndicats qui, de simples instruments de la défense de catégorie et de classe, doivent se transformer graduellement en de véritables corporations, lesquelles, sous le contrôle de l'Etat, exercent une série de fonctions d'intérêt public comme l'enseignement professionnel, l'éducation morale, religieuse et patriotique, et peut-être même la réglementation de l'art, du métier et de la profession. » (1) Les syndicats légalement reconnus sont assujettis au contrôle de l'Etat. Ce contrôle se manifeste sous différentes formes qui vont de l'approbation par le décret ou arrêté préfectoral, de la nomination du président ou du secrétaire qui les dirigent (art. 7), de la surveillance et du contrôle exercé par le ministre ou le préfet et par la Commission administrative permanente (art. 8, al. 2 et 3), à la faculté de dissoudre le Conseil de direction (art. 8, dernier al.) et au retrait de la reconnaissance. En outre, bien que les syndicats légalement reconnus soient des organes de droit public et, partant, se trouvent insérés dans le cadre de l'Etat, il n'est pourtant pas possible de consentir à ce qu'ils

(1) Rapport ministériel, présenté à la Chambre des Députés, Réforme Syndicale, p. 61.

contractent des rapports internationaux sans l'autorisation et le contrôle de l'Etat (art. 6, dernier al.). Les syndicats de fonctionnaires ne peuvent pas être reconnus, et pour ces raisons : « Les nécessités de la vie de l'Etat et des organes autonomes exigent même que le droit de se syndiquer, fût-ce librement, soit refusé à certaines catégories de fonctionnaires et d'employés. Ces catégories sont celles dont les membres remplissent des fonctions de nature politique, essentielles à l'existence de l'Etat. » (1) L'article 11 (2^e al.) a donc interdit, sous peine de destitution, les Associations syndicales d'officiers, sous-officiers et soldats de l'armée, de l'aéronautique et d'autres corps armés de l'Etat, les Associations de magistrats appartenant à l'ordre judiciaire et administratif, de fonctionnaires, employés et agents, dépendant des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères et des Colonies. Les syndicats non reconnus peuvent exister comme les Associations libres, régies par le droit commun.

Aussi, avec les autres principes qui nous intéressent moins ici, le syndicalisme fasciste n'est pas lié au mouvement tendant à détruire l'économie capitaliste basée sur l'organisation privée, de la production, et à la remplacer par l'économie socialiste basée sur l'organisation en commun de la production. Il a isolé du socialisme le mouvement syndical, « de ce socialisme qui l'avait compliqué en y mêlant toutes les idéologies antinationales, internationales, pacifistes, humanitaires, tous ces concepts de rébellion, caractérisant sa doctrine politique et qui n'avaient absolument rien à faire avec l'organisation syndicale. Le fascisme créa donc un syndicalisme national, c'est-à-dire inspiré tout entier par le sentiment de la patrie et de la solidarité nationale. » (2) Et ce syndicalisme fasciste prépare la route à la transformation la plus profonde de l'Etat, la route qui mène à l'organisation de l'Etat des producteurs, des corporations.

Issu comme une réaction au parlementarisme, le fascisme logiquement tend à substituer la représentation organique à la repré-

(1) Rapport ministériel.

(2) Rapport ministériel.

sensation politique incohérente. Toute sa raison d'être est là. Et comme base de cette représentation organique et économique, il prend la représentation professionnelle. D'ailleurs, les critiques que l'on a adressées à la représentation politique inorganique, se servent des mêmes arguments qu'ailleurs (1).

II — La conception de l'Etat corporatif n'est que la conséquence logique de la conception que le fascisme a sur les buts de l'Etat lui-même. Etant souverain, l'Etat veut intervenir en modérateur, entre les classes différentes et les groupes, dans le but d'établir une harmonie sociale. L'Etat veut cette harmonie entre les producteurs, qui sont réunis dans des organisations, auxquelles l'Etat confère une certaine puissance publique. Ces organisations du futur Etat sont les corporations. Toute organisation de la nouvelle représentation se basera sur elles.

Cette transformation de l'Etat actuel en Etat corporatif n'est pas encore faite. Elle est en cours et le fascisme n'a fait que quelques réformes préparatoires qui en assureraient le succès complet. Par un décret royal du 1^{er} Juillet 1926, il a été constitué un Ministère des Corporations, à qui sont commises toutes les fonctions d'organisation, de coordination et de contrôle qui ont été confiées au gouvernement par la loi du 3 Avril 1926. En outre, on a constitué auprès de ce Ministère un Conseil National des Corporations, dont la composition est faite par le Ministre et le sous-secrétaire des Corporations et quelques délégués d'autres Ministères et associations nationales. Ce Conseil National des Corporations est appelé à donner son avis sur les questions à lui soumises par le Ministre des Corporations. L'organisation de l'Etat corporatif n'est pas seulement commencée par en haut. Le fascisme l'a commencée, avec plus de précautions, par en bas aussi. Déjà dans l'art. 3 de la loi du 3 Avril 1926 sur les syndicats, il a été prévu, qu'il peut être institué des associations qui seront les organes centraux de liaison entre les associations patronales et ouvrières. Et le décret royal du 1^{er} Juillet 1926, concernant l'application de la loi syndicale, prévoit l'organisation de ces orga-

(1) Voir notamment Gianturco, p. 138.

nes de liaison, qui ont un caractère national. Ils groupent les organisations syndicales nationales des divers facteurs de la production, employeurs et travailleurs intellectuels et manuels, pour une branche déterminée de la production, ou pour une ou plusieurs catégories déterminées d'entreprises. Ces organisations ainsi reliées constituent une Corporation. Elle est constituée par un décret du Ministre des Corporations (art. 42).

D'après la conception fasciste, la Corporation devrait être l'unité politique et économique du nouvel Etat. Or, l'est-elle d'après les décrets du 3 Avril et 1^{er} Juillet 1926 ? Non, la Corporation n'a pas de personnalité civile. Pourtant, d'après le décret du 1^{er} Juillet elle est un organe de l'administration de l'Etat. Ses attributions et ses pouvoirs sont déterminés par le décret même qui la constitue. Le même décret fixe les attributions de ses bureaux centraux et locaux. Enfin, les frais nécessaires au fonctionnement des organes corporatifs sont à la charge de l'Etat (art. 43). Ainsi, au point de vue de son organisation, la Corporation dépend entièrement de l'Etat. Le rôle des organes corporatifs, pour le moment, est secondaire. Il est de concilier les différends qui peuvent se manifester entre les organisations reliées, d'encourager toute initiative tendant à organiser et à mieux coordonner la production, de réglementer l'apprentissage, etc... (art. 44) mais tout ce qui concerne le contrat collectif du travail, les associations reliées sont autonomes, sauf quelques exceptions (art. 45).

Comme on le voit, les attributions et le rôle des Corporations ne sont pas très importants. Il paraît qu'on a voulu faire une expérience, avant de conférer aux Corporations le caractère d'organes de droit public, et avant de les ériger en unités de la nouvelle représentation des intérêts des producteurs. N'ayant pas encore la personnalité juridique, les Corporations n'ont pas aujourd'hui une fonction politique trop importante. Si l'expérience réussit, on leur donnera dans l'Etat l'importance d'organes de droit public.

La réalisation de l'Etat Corporatif est à peine en ébauche. La pleine conception n'existe qu'en projet. Mussolini lui-même n'a fait que poser le problème du Parlement corporatif. Il a déclaré à un jour-

naliste : « Notre but est l'Etat corporatif. Je considère comme absurde qu'un homme, uniquement parce qu'il arrive à sa vingt-et-unième année, se voit conférer le droit de vote. Doivent participer à la direction et à l'administration de l'Etat ceux-là seulement qui travaillent, produisent et apportent une collaboration quelconque à l'Etat en faisant œuvre individuelle. Nous voulons créer une Chambre corporative » (1). Mais tout cela n'est que dans le domaine des discussions de principe et des débats théoriques.

Il y a en Italie deux projets du système corporatif, qui peuvent nous intéresser, et qui peuvent être considérés comme représentant la doctrine en cette matière. Nous les exposerons brièvement.

Le premier projet est celui qui faillit être la Constitution de Fiume, pendant la romanesque expédition de d'Annunzio en septembre 1920. C'est chez Gaspare Ambrosini (2) et Panteleo Ingusci (3) que nous trouvons ce projet de la « Carta di libertà del Carnaro », qui d'après Ambrosini doit être considérée comme fondamentale pour toutes les études sur les systèmes syndicalistes.

Ce n'est pas le simple citoyen, unité abstraite et amorphe, qui est à la base de l'Etat, mais le producteur. Les producteurs sont tous ceux qui travaillent. Les producteurs sont organisés obligatoirement dans l'une des dix corporations qui obtiennent d'importantes fonctions, que l'Etat leur confère. La corporation est une personne juridique « complètement reconnue par l'Etat ». Le pouvoir législatif est conféré aux deux Chambres : au Conseil des Meilleurs et au Conseil des Provisoires, chacun avec des compétences différentes. Le premier a le caractère d'un Parlement politique, élu par de simples citoyens à la base du suffrage universel ; l'autre présente vraiment le caractère d'un Parlement économique, et est composé de divers groupes de producteurs. Dans la répartition des compétences entre la Chambre politique et la Chambre économique et professionnelle, la « Charte » a manifestement donné la prépondérance à cette der-

(1) « Popolo d'Italia » le 8 Décembre 1926.

(2) « Sindicati, Consigli tecnici et Parlamento politico, p. 109.

(3) I sistemi sindacalisti e Democrazia, p. 54.

nière. Ce « Conseil des Provisoires » est composé de 60 membres, élus par les corporations, et répartis en des groupements des travailleurs de l'industrie et de la terre, des gens de mer, d'employeurs, des techniciens, des intellectuels, des coopératives, etc... Ne sont éligibles que ceux qui appartiennent à l'une des corporations. Dans l'énumération des attributions le « Conseil des Provisoires » a le pouvoir réglementaire et législatif sur tout ce qui concerne le code commercial et maritime ; la discipline du travail ; les transports ; les traités de commerce, de douanes, de tarifs ; l'enseignement technique et professionnel ; l'industrie et la banque ; les métiers. Mais il se peut que les deux Chambres, politique et économique, forment ensemble une fois par an un Conseil National qui délibère sur les questions d'une importance générale, telles que les affaires extérieures, la réforme constitutionnelle etc... De même, dans la formation des organes exécutifs, les deux Chambres partagent les compétences comme sur le champ législatif.

Nous doutons qu'au point de vue scientifique ce projet soit acceptable. Il présente une innovation, issue d'un esprit lyrique et poétique, et qui n'a rien à voir avec les réalités. Nous pouvons nous mettre d'accord sur la constatation de M. Ambrosini : cette conception n'est pas réalisable dans un grand Etat. Il ne reste qu'un plan plein de hardiesse et d'imagination.

Il semble que l'autre projet du professeur Arias, dont parle Mario Gianturco (1), corresponde beaucoup plus à la conception fasciste du système corporatif. Dans le rapport que M. Arias a présenté à la Commission des dix-huit, chargée d'étudier la question, il considère la Corporation comme une institution fondamentale du droit public, qui comprend et harmonise tous les citoyens des divers groupes et diverses catégories dans leur activité et sous le contrôle de l'Etat, et qui aura des attributions de caractère technique, économique et politique. La Corporation se différencie des organisations à caractère syndical. Elle n'est pas un syndicat. Elle est constituée par différentes classes, regroupées d'après les ordres ou catégories correspon-

(1) La legislazione sindacale fascista, p. 140.

dant aux grands groupements sociaux comme l'agriculture, l'industrie, le commerce, les professions libérales, et autres. Les trois groupements, agriculture et industrie agricole, industrie, commerce et propriété, et les professions libérales, forment dans chaque Province trois Chambres, composées des inscrits dans les catégories respectives. Les trois chambres réunies, forment un Collège Corporatif, Provincial (Collegio Corporativo Provinciale) qui aurait la fonction législative et la fonction de l'administration et de la juridiction sociales. Ce Collège Corporatif Provincial est la pierre angulaire du système corporatif car il a non seulement une compétence pour les questions sociales et économiques, mais encore une fonction politique ; il envoie en effet des représentants au Parlement. Ce Parlement se trouve au sommet du pouvoir législatif. Il est composé moitié par des représentants des collèges territoriaux, moitié par les représentants des Collèges Corporatifs Provinciaux. C'est dans ce Parlement central que les Corporations prennent réellement part au pouvoir législatif. Les protagonistes de ce système disent qu'avec la réforme corporative le suffrage universel n'est point abandonné, mais, au contraire, il est organisé d'une manière plus vaste et réelle.

Ce projet n'est pas devenu un projet de loi à cause d'une tendance qui s'est montrée au sein de la Commission des dix-huit et qui était nettement hostile à cette réalisation. Son approbation définitive dépend du Grand Conseil fasciste, c'est-à-dire du Chef du Gouvernement. En attendant, les discussions continuent.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la conception du régime corporatif, la question se pose de savoir si la revision de la Constitution est nécessaire. Il importe de savoir comment se réalisera cette grande réforme. Ce moment politique est confondu avec le débat doctrinal, et les opinions sont divisées sur ce sujet. Il paraît que les milieux gouvernementaux tendent à se déclarer adversaires d'une revision constitutionnelle en vue de réaliser la réforme corporative. Ils font remarquer que dans la Constitution de 1849, qui est encore en vigueur, le seul article resté immuable, est celui qui déclare « que l'Etat est un gouvernement monarchique repré-

sentatif et constitutionnel ». Les formes de la représentation ont changé maintes fois au cours de ces trois quarts de siècle. On a appliqué successivement : le scrutin uninominal, le scrutin de liste, la proportionnelle, la représentation des minorités, le suffrage censitaire, le suffrage universel. Cette forme de la représentation, pourquoi ne pourra-t-elle pas être demain corporative ? (1) Ainsi toute réforme se ramènerait-elle, au point de vue politique et constitutionnel, à une question de la réforme du mode de scrutin.

§ 17. — *Les conseils consultatifs*

Il est très compréhensible que les discussions sur le régime corporatif, que le fascisme entend organiser en Italie, aient mis à l'arrière-plan la question des organes consultatifs, tels qu'ils existent en Allemagne et en France depuis quelque temps. Le fascisme se propose de réaliser des réformes beaucoup plus vastes que ne le sont les conseils consultatifs, car il s'agit bien de transformer les bases de l'Etat lui-même. Les institutions existantes en cette matière ne sont que provisoires, étant donné que le gouvernement italien a l'intention de les supprimer et de les remplacer par des institutions plus radicales. Aussi est-ce pour ces raisons que nous n'exposerons qu'en passant l'organisation de certaines institutions qui, par leur rôle et leur caractère ressemblent aux institutions de l'Allemagne et de la France.

Avant l'avènement du fascisme au pouvoir, c'est-à-dire avant la fin de 1922, il existait en Italie plusieurs corps consultatifs de l'administration, qui étaient élus par certaines organisations professionnelles, et où étaient représentés en quelque sorte les intérêts professionnels. De ces organes, le plus important était le Conseil Supérieur du Travail (Consiglio Superiore del Lavoro), institué par la loi du 29 juin 1902, appelée la loi Zanardelli, et qui était complétée

(1) *Critica Fascista*, revue, Janv. 1927, dirigée par M. Bottai, sous-secrétaire d'Etat aux Corporations.

par une ordonnance du 29 janvier 1903, et par un décret du 11 août 1909 (1). Ce Conseil se composait de 43 membres en tout, le président en plus. Les membres étaient élus par le Parlement, par les sociétés de secours mutuels, par les coopératives, par les banques populaires, et désignés par le ministre compétent. Il n'avait qu'une compétence limitée, et son rôle non plus que son activité, n'étaient pas trop importants. Le débat sur sa réorganisation faisait le principal objet de batailles politiques entre les populistes et les socialistes. (2). Pour la première fois, en mars 1908, le Congrès des travailleurs de la terre demandait une représentation plus large et plus directe des classes laborieuses, et la prépondérance de l'élément professionnel sur l'élément bureaucratique et parlementaire. Dans ce sens fut élaboré par le Comité permanent du Conseil un projet, dont les promoteurs étaient MM. Abbiate et Cabrini. Mais la guerre interrompit les discussions.

Après la guerre, c'est la Confédération Générale du Travail qui pose le problème. Elle demande que le Conseil soit composé de trois éléments : des patrons, des ouvriers et des délégués du Parlement, des coopératives et des techniciens. Le Conseil aurait formé un véritable Parlement Economique : ses décisions quoique soumises à l'approbation du Parlement, auraient eu force de loi, si le Conseil persistait après le second vote dans sa décision. Même le Ministre du Travail serait élu par ce Conseil.

Ce projet ne donnait pas satisfaction aux milieux patronaux et aux syndicalistes chrétiens. Le gouvernement s'efforce de rapprocher les deux points de vue extrêmes, et le Ministre Abbiate émet dans ce sens un projet, mais qui n'a pas de suite. Après un second projet d'Abbiate, le nouveau ministre Beneduce présente au Parlement son projet à son tour, le 16 février 1922 qui ne fait que reproduire les dispositions du projet Abbiate. Enfin, le 27 octobre 1922 est promulgué un décret-loi portant sur l'organisation générale du nouvel organe, du Conseil Supérieur du Travail. Le Décret-loi n'a été en

(1) Voir Gianturco, *op. cit.* p. 117; Ambrosini, *op. cit.* p. 141.

(2) Gianturco, *op. cit.* p. 119.

vigueur que pendant six mois, un décret du 25 mars 1923 l'ayant supprimé. Le même décret a réservé au Ministre de la Prévoyance sociale le droit d'étudier de nouveau son organisation. A la suite de ces études, un nouveau décret du 6 septembre 1923 intervint qui, substitua au Conseil Supérieur du Travail un organe appelé Conseil Supérieur de l'Economie Nationale (Consiglio Superiore dell'Economia Nazionale). Et c'est ce Conseil qui est actuellement en vigueur en Italie.

Le Conseil Supérieur de l'Economie Nationale est un organe technique consultatif du Ministère de l'Economie Nationale. Il se divise en trois sections : 1° pour l'agriculture et les forêts ; 2° pour le commerce, le crédit et les banques ; 3° pour l'industrie. Il se compose de 45 membres, nommés par décret royal sur la proposition du Ministre de l'Economie Nationale.

Ainsi, le fascisme, lui aussi, a dans son œuvre centralisatrice, réalisé un conseil consultatif, qui n'est qu'une institution provisoire et sans grande portée. Etant un organe technique d'un Ministère, il n'assure point la représentation des intérêts professionnels. Son rôle devient de plus en plus insignifiant, et n'a rien à voir avec les grandes réformes qui se préparent et dont dépend l'avenir du fascisme lui-même.

CHAPITRE IV

EN YOUGO-SLAVIE

§ 18. — *Les circonstances politiques d'après-guerre*

I. — Les événements d'après-guerre dans le Royaume des Serbes Croates et Slovènes ont fait surgir un grand nombre de problèmes à résoudre et le souci de consolider le nouvel Etat, d'abord politiquement et au point de vue administratif, n'a pas permis aux hommes dirigeants de prêter leur attention à la réglementation des problèmes sociaux et économiques. Le peuple des Serbes, Croates et Slovènes, contraint il y a quelques années de lutter avec acharnement pour son indépendance politique et économique contre un ennemi beaucoup plus puissant, n'a pu consacrer toute son activité à l'organisation de sa force économique. Tandis que dans certains Etats, surtout dans ceux de l'Occident, où la plupart des questions d'ordre national étaient liquidées, toutes les activités étaient concentrées au progrès de la production nationale, le peuple des Serbes, Croates et Slovènes était obligé de défendre les principes de la plus élémentaire liberté, dans laquelle les nations plus heureuses ont développé leur force et augmenté leur prospérité à eux.

Toutefois, on ne peut pas dire que dans la Serbie d'avant-guerre, comme dans le Royaume des S.C. et S. d'après-guerre, on n'a jamais donné attention exclusivement qu'aux questions politico-juridiques. Notre pays possède d'immenses richesses naturelles, et tout le souci des gouvernements d'avant-guerre portait sur l'exploitation de ces richesses, pour préparer l'Etat et les citoyens aux grandes luttes, dont ils sentaient, tous, la fatale venue. C'est pour cela que l'on a entrepris chez nous une organisation rationnelle des diverses branches d'économie. Etant donné que dans notre pays plus de 85 % de la population s'occupe d'agriculture, il était naturel que les plus grandes préoccupations fussent consacrées à l'amélioration de cette branche. Il y a déjà longtemps qu'existent chez nous les coopérati-

ves agricoles, les « zadrougas » sous la direction de la Fédération des coopératives agricoles, qui a pour but d'aider et d'améliorer l'agriculture. L'industrie ne fait que se développer. Le commerce et les métiers vont mieux, et ils étaient l'objet d'une réglementation plus favorable à leur progrès.

La dernière dizaine d'années qui précède les guerres balkaniques peut donc être considérée comme une période d'organisation intensive et de rassemblement des forces nationales, où la plus grande attention portait sur la solidité des pouvoirs publics. Toutefois, pour notre sujet, il importe de mentionner l'année 1910, le moment où on a voté une très importante loi pour notre économie. C'est la loi sur le commerce public promulguée le 29 juin 1910. Elle a réglé plusieurs questions jusqu'alors en suspens, et a prévu la base sur laquelle reposera toute l'organisation des intérêts professionnels. Elle a prescrit la constitution des Chambres d'Industrie, de Commerce et des Métiers, institutions qui jusqu'alors n'étaient pas organisées.

Nous voyons donc que cette organisation rudimentaire des groupes professionnels, existait déjà avant la guerre de 1914. Mais comme la Serbie d'alors, notre Etat actuel, agrandi, se trouvait devant un nombre immense de problèmes politiques, qui sollicitaient des solutions urgentes. L'Etat a pris à sa charge de consolider l'état politique issu de la guerre, et les questions économiques ont été laissées aux initiatives privées. C'est pour ces raisons que l'organisation des chambres corporatives de 1910 n'a nullement progressé. L'Etat n'a pas encore réalisé l'unification de la législation, qui est surtout en ce qui concerne les chambres corporatives, très peu uniforme et cohérente. Car ce problème de l'unification de la législation est chez nous un des plus urgents. Mais cela se rapporte peu à notre sujet. Ce qui est très important pour nous, c'est que dans le Royaume de S.C. et Slovènes il n'y ait pas de chambres corporatives dont l'activité et la compétence s'étendraient sur tout le pays.

Chaque province donc a ses organisations professionnelles, a elle, dont l'activité n'est pas coordonnée, et qui est en outre contraire aux intérêts des membres qui en font partie. Cette incohérence est une des raisons pour lesquelles l'Etat a fait très rarement appel à la

collaboration des chambres corporatives et professionnelles. Là où les groupes professionnels possèdent une organisation plus solide, leur rôle est plus important. Le pouvoir public se sert plus ou moins souvent de leurs avis dans la réglementation de certains problèmes économiques et sociaux. Chez nous ce n'est pas le cas. Nous n'avons pas d'associations professionnelles bien organisées, sans lesquelles il n'est pas de vraie représentation des intérêts professionnels. Il s'agit donc d'organiser tout d'abord les associations professionnelles, les chambres corporatives, sur lesquelles se ferait toute représentation professionnelle et se baserait toute idée de Parlement économique. Pourtant, dans l'ère de la consolidation des divers problèmes cette question des Chambres corporatives va être réglée par une loi, qui les uniformisera et en étendra leur activité sur le Royaume (1). Le manque de cohérence entre les diverses chambres corporatives est corrigé par la résolution de tous les commerçants, industriels et gens d'affaires qui en font partie, de se réunir au moins une fois par an à un Congrès ou Conférence. Cette résolution a été votée par la première Conférence des 47 Chambres corporatives et associations professionnelles, qui se tenait à Zagreb en Janvier 1924. A partir de cette date un lien plus étroit s'est fait entre nos organisations corporatives et professionnelles par voie de correspondance, d'échange de vues sur certaines questions économiques, etc... (2) Par la suite plusieurs congrès ou conférences se sont réunis, ce qui a grandement contribué à la consolidation des diverses questions économiques, et ce qui a permis de connaître l'importance de certains groupes professionnels. En attendant l'unification et la centralisation des chambres corporatives, dont la compétence s'étendrait sur tout le territoire, ce sont les chambres corporatives actuelles et les associations professionnelles existantes qui seraient la base de recrutement d'un Conseil Economique.

(1) Un projet de loi est déjà élaboré.

(2) Voir le Compte rendu de la Chambre de Commerce et des métiers de Zagreb, pour l'année 1924.

II — En parlant du Conseil Economique en Yougoslavie, on doit prendre en considération les circonstances politiques d'après-guerre. Et ces circonstances politiques ne sont que le résultat de différents courants d'idées, de traditions historiques et de différenciations locales, qui n'ont pu disparaître par le fait d'un acte politique du 1^{er} Décembre 1918, en vertu duquel s'est fait le rattachement de plusieurs provinces à la Serbie. Les traditions historiques en ce sens, qu'il existait des partis aux tendances fédéralistes, les nouvelles idées en ce que la vague du communisme a fortement agité notre vie politique d'après-guerre, comme dans tous les pays d'ailleurs. La propagande communiste a trouvé un terrain assez propice dans notre pays, à cause des problèmes politiques n'ayant pas encore eu de solution. Et nous avons eu un mouvement communiste, très violent comme il s'en est produit partout, dans lequel l'Etat a vu un danger menaçant et contre lequel il a été entrepris une défense qui a révélé toute la caducité de ce mouvement. On a vu que le succès du parti communiste d'après-guerre n'était pas l'expression des réelles relations de classes de notre société, mais plutôt l'émanation d'un mécontentement momentané, trop habilement exploité par les chefs du parti communiste d'alors. Pourtant on ne pourrait nier que ce mouvement, trop extrémiste et destructif n'ait pas déterminé certains partis politiques de gauche à introduire dans leurs programmes certaines réformes constructives. Ce fait est exact surtout quant à l'élaboration de la constitution.

Mais en ce qui concerne le Conseil Economique, le parti communiste n'a presque en rien contribué à sa réalisation. Dans le temps de l'élaboration de la Constitution, le gouvernement était soutenu par la coalition des deux partis bourgeois : le parti des radicaux et le parti des démocrates, qui tous les deux n'avaient pas un programme économique et social détaillé. Certains points qui existaient dans ce sens, n'y figuraient point comme résultats des courants scientifiques contemporains, mais comme résultats des nécessités de la politique du jour, qui exigeait la solution de certaines questions très urgentes. (Ainsi par exemple, l'un et l'autre parti avaient dans leur programme le problème des loyers et la question agraire mais

tout cela était accepté pour contenter un grand nombre des démobilisés, des non-possédants, et non pour des motifs sociaux). D'autre part, les deux partis estimant tous deux l'importance prédominante du règlement des questions politiques et juridiques de l'Etat, avaient accordé un plus grand développement à cette partie de leur programme.

Comme conséquence de cette non orientation vers le champ économique et social des deux plus grands partis au pouvoir, nous avons eu le fait, que le gouvernement a élaboré un projet de Constitution, dans lequel ne figurait aucune règle économique et sociale. Issus de luttes éminemment politiques les deux partis coalisés, à un moment, ne voyaient pas la portée des nouvelles nécessités sociales ni toute la grandeur des besoins économiques actuels. Ils ont voulu prêter toute leur attention aux problèmes politiques, et au point de vue économique ont laissé toute liberté à l'initiative privée. Cette conception faillit être la règle constitutionnelle. Les choses ne pouvaient rester ainsi. Même dans les milieux des partis gouvernementaux on a pu constater une certaine condescendance aux partis d'opposition. Enfin, sur l'insistance des partis d'opposition, surtout des nouveaux, qui avaient des programmes économiques très avancés (les agrariens, les républicains, et les socialistes) le bloc gouvernemental a cédé, et c'est ainsi que dans notre Constitution de 1921, dans la rédaction définitive, a été introduite toute une section, contenant les règles économiques et sociales, parmi lesquelles se trouve l'article 44 sur le Conseil Economique.

L'idée de la représentation des intérêts professionnels avait été débattue au sein de l'Assemblée Constituante, mais elle n'est pas introduite dans la Constitution. Mais, en Yougoslavie, cette idée vient de deux côtés : d'une part, l'Assemblée nationale a pris l'initiative de n'introduire dans la Constitution que le principe. Ce principe n'étant pas admis, la Constituante a inséré dans l'art. 44 de la Constitution la règle sur le Conseil Economique ; d'autre part, les commerçants, les industriels et les gens d'affaires ont entrepris, par l'intermédiaire de leurs corporations, une action en vue de réaliser le principe de l'art. 44 de la Constitution. Nous nous proposons d'ex-

poser toutes les phases par lesquelles cette idée est passée, d'un côté comme de l'autre.

§ 19 — *L'Assemblée Constituante et l'Art. 44 de la Constitution.*

I — L'Assemblée Constituante de 1920 ayant pour devoir de donner au peuple des Serbes, Croates et Slovènes une Constitution, était composée, comme nous venons de le dire tout à l'heure, des partis bourgeois ayant, tous, des points de vue arrêtés sur la plupart des questions politiques qui se sont fait jour après l'acte du 1^{er} Décembre 1918. Ces partis, qui représentaient la majorité au sein de la Constituante, se sont mis d'accord sur les plus importants principes d'après lesquels le nouvel édifice de l'Etat devait être bâti. Ces principes consistaient en ceci : donner à l'Etat une forme monarchique, avec le système parlementaire, et avec le centralisme dans l'administration ; corriger ce principe par des larges autonomies (samoupravas) régionales. Toutes les autres suggestions, faites par des partis régionaux, religieux ou extrémistes, tendant à rejeter la forme monarchique, à organiser l'Etat sur la base des larges autonomies des provinces, et qui demandaient le fédéralisme et même une confédération (ce qui était le sens du programme du parti paysan croate immédiatement après la guerre), toutes ces suggestions, et programmes donc, ont dû subir un échec. L'idéologie du centralisme avec les autonomies administratives a remporté la victoire. La partie essentielle du programme des radicaux et des démocrates se trouvait réalisée.

Cependant, les partis gouvernementaux, dans leur désir d'assurer l'union et l'amalgame du peuple tout entier d'une façon logique et ferme en donnant une prépondérance aux questions politiques, ont perdu de vue plusieurs autres problèmes, non moins importants, qui demandaient à être résolus, ou du moins mentionnés dans la Constitution. Ce sont les partis d'opposition qui ont souligné l'importance de ces problèmes, de sorte qu'il est parfaitement juste de dire : que la Constitution de Vidovdan de 1921 est l'œuvre de tous

les partis politiques, de la nation tout entière (1). Sur ces questions, que la majorité gouvernementale d'alors considérait comme ayant une importance accessoire, le gouvernement a subi la complète influence de l'opposition. Le gouvernement n'a pas eu le désir d'insérer dans la Constitution des règles de caractère économique et social. Cependant, sous la forte argumentation de l'opposition et surtout du parti agrarien, revêtant le caractère d'un parti de classe, le gouvernement a cédé (2). Résolu aux compromis, et dans le désir de démontrer sa bonne volonté à la collaboration des autres partis, le gouvernement a admis certains principes, à la réalisation desquels, lui-même n'a pas toujours cru. Cela vaut pour le Conseil Economique, lui aussi. Nous exposerons plus tard les arguments que le gouvernement opposait à ceux du parti agrarien qui demandait une représentation professionnelle et un Parlement Economique. Ici, nous indiquons d'après quels motifs le gouvernement a consenti à faire introduire dans la Constitution la prescription concernant le Conseil économique.

En effet, on ne saurait dire que le gouvernement n'a eu, dans ce sens, aucun plan à lui. Seulement son point de vue ne sortait pas de l'idéologie dans laquelle il a élaboré toutes ses conceptions sur l'organisation de l'Etat. Il a voulu affermir l'union de la nation, et, par conséquent, toutes les institutions devaient servir à ce but. C'est ainsi qu'a été conçue l'institution d'un Conseil Economique. Cela se voit d'après certaines objections, faites par quelques membres de la majorité gouvernementale, dont deux sont très nettes. M. Loukinitch, alors démocrate, dans la discussion sur le Conseil

(1) Il n'y avait que le parti paysan croate, — le parti de M. Raditch, qui n'a point pris part à l'élaboration de la Constitution. Cependant, en 1925 ce parti a reconnu la Constitution, s'est rallié à la monarchie et de plus, a pris part au gouvernement.

(2) Le parti agrarien, sous la direction de M. Avramovitch, avait alors une idéologie sociale et de classe. Plus tard, au sein du parti s'est effectuée une orientation vers la droite, ce qui a eu pour conséquence que le parti s'est égalisé par l'idéologie avec les autres partis bourgeois, et ce qui l'a fait affaiblir dans le corps électoral. Aujourd'hui il n'a qu'un nombre assez restreint d'adhérents.

Economique qui se poursuivait dans l'Assemblée plénière, disait : « que le Conseil Economique, lui-même, doit être le moyen d'unification des trois tribus nationales (1) ». La majorité n'a même pas pu penser que cette institution serve à d'autre fins. Le gouvernement non plus, n'a pas cru que ce nouvel organe puisse jamais atteindre son véritable but. M. V. Yancovitch, alors ministre des Communications, également dans l'Assemblée a déclaré : « Toutes ces prescriptions sont plutôt un décor constitutionnel qu'un critère constitutionnel pour le travail du législateur » (2). Bref, toutes ces suggestions que l'opposition a réussi à faire insérer dans la Constitution, le gouvernement les a admises plutôt comme une manifestation de l'esprit du temps, que comme des normes et des principes pour la réglementation de ces questions. En adoptant les règles économiques et sociales, ainsi que l'idée du Conseil Economique, le gouvernement, pourrait-on dire, n'a fait aucune concession réelle aux partis de gauche ; en réalisant partiellement leur programme, le gouvernement n'a fait que compléter heureusement le sien. Car, en adoptant formellement le compromis et la collaboration d'autres partis, les partis de la majorité ont réussi, en réalité, à ne faire figurer dans la Constitution que leurs points de vue, très différents, d'ailleurs, de ce que les autres partis proposaient.

II — Nous venons de décrire brièvement l'atmosphère du monde politique dans laquelle se créait l'idée d'un Conseil Economique. Et cette idée-là ne se présentait d'une façon claire ni au gouvernement, qui par son programme en était loin, ni à l'opposition qui demandait ardemment des réformes radicales. Dans la discussion qui se menait sur la Constitution dans le Comité Constitutionnel d'abord et dans l'Assemblée Constituante ensuite, le gouvernement et sa majorité n'étaient plutôt que des auditeurs, et laissaient les partis d'opposition exposer leurs points de vue à eux, pour en pouvoir

(1) Discours du 27 Mai 1921.

(2) Discours du 22 Avril 1921.

admettre les principes qui leur paraissaient acceptables. En somme, deux tendances sont à distinguer :

1°) Une tendance économique, soutenue principalement par les représentants du parti agrarien, qui voulaient insérer dans la Constitution des règles de caractère économique et social, sur lesquelles se baserait tout l'organisme de l'Etat, et qui organiseraient la nouvelle structure de la société. Ayant des points de vue de principe arrêtés sur la plupart des problèmes, les agrariens préoyaient dans leur projet de constitution une organisation de la société sur la base syndicale (art. 106), la participation des ouvriers au profit (art. 110), le contrôle ouvrier et paysan sur les entreprises (art. 111). Enfin, ils posaient les bases de la représentation professionnelle, en instituant un nouveau système électoral (art. 46). Le corps législatif est élu par les groupements professionnels. Le Parlement politique, comme une institution impuissante et tombée, est rejeté, et se voit remplacé par le nouveau Parlement économique, qui est l'expression de tous les groupes économiques et sociaux, reconnus par la loi. Ce projet prévoyait donc l'application complète de la théorie de la représentation professionnelle, et cadrerait avec les idées qui au même titre étaient émises en Allemagne, en France et en Italie, en vue d'organiser une représentation nouvelle. En outre, ce projet consacre de nombreuses règles à l'organisation de la vie économique, et donne, dans le sens de l'idéologie coopérative et socialiste, aux masses des ouvriers et des paysans des droits plus concrets au partage des biens. C'est pour ces raisons que le projet des agrariens, quoique très peu différent de celui du gouvernement au point de vue national et politique, n'a pas été compris et accueilli par la majorité de l'Assemblée Constituante, et n'a pas été réalisé.

2°) Une tendance politique et conservatrice. Les représentants du Club National (Narodni Klub), élus par une partie des intellectuels croates, étaient imbus d'idées de fédéralisme, et demandaient de larges autonomies politiques pour les provinces. Ils étaient soutenus et aidés par les autres partis de caractère provincial et particulariste : par les cléricaux slovènes et les musulmans de Bosnie. Tous

ces partis, dans le sens d'une idéologie conservatrice, donnaient dans leurs projets de Constitution toute leur attention aux questions politiques, et se déclaraient hostiles au centralisme intransigeant de la majorité. Tandis que la conception du gouvernement tendait à l'unification de l'esprit national par les institutions de la nouvelle Constitution, les projets de ces partis menaient à l'indépendance et à la désunion. Tandis que le gouvernement, devant les critiques de l'opposition, inspirée par un nationalisme avancé (les républicains, les socialistes, les agrariens), cesse de réclamer une Chambre Haute, les représentants du Club National et les cléricaux slovènes se font toujours dans leurs projets les protagonistes du système bicamérale. De larges autonomies y subsisteraient et l'ensemble s'accorderait avec le principe fédératif.

La lutte se poursuivait donc entre les unitaires et les fédéralistes d'une part ; et d'autre part entre les partis bourgeois et les partis de classe. C'est dans le sens de ces deux tendances que l'on donnait l'argumentation pour et contre le Conseil Economique.

Les partis d'opposition, ne composant pas la majorité, s'efforçaient de suggérer au moins au gouvernement quelques uns de leurs points de vue, et de les faire insérer dans la Constitution, suprême loi du pays. Ils déployaient cet effort dans le Comité Constitutionnel, qui était chargé de préparer un projet de Constitution, et dans l'Assemblée Constituante où se menait le débat général. Ayant à parler à un gouvernement qui n'avait pas une conception nette de l'importance des faits économiques et du Conseil Economique, les partis d'opposition exposaient en faveur de cette nouvelle institution, les arguments suivants :

1° L'Etat n'est pas seulement l'organisation de la vie politique, mais l'organisation de la vie nationale tout entière, et c'est pour cela que la Constitution peut être non seulement l'acte de son organisation politique, mais celui de son organisation entière (1). Par con-

(1) Avramovitch, agrarien C. C. le 7 Février 1921.

séquent, on n'est pas contre l'Etat mais parfaitement d'accord avec lui, si l'on admet qu'il soit nécessaire d'introduire dans la Constitution les règles économiques (1). La démocratie bourgeoise traverse une grande crise justement parce qu'elle a consacré toute son attention aux problèmes politiques et parce qu'elle a négligé les agences économiques. Il lui est resté à résoudre une importante question sociale, à savoir : répandre l'esprit de démocratisation du champ politique sur le champ économique. L'Etat démocratique, de même qu'il intervient dans tous les rapports politiques de la société, devrait intervenir aussi dans les rapports économiques. Ainsi, si l'on veut la stabilité et la solidité de cette Constitution, elle doit renfermer dans les principales lignes toute la vie sociale et économique (2).

2° Etant donné qu'on a adressé à la démocratie la critique d'être le culte de l'incompétence, il faut éviter ce reproche. Il n'y a d'autre issue que de rendre possible aux personnes compétentes, de se faire représenter et de se faire écouter dans la vie publique. Il faut organiser les compétences, il faut les réunir dans des corps non politiques (3).

3° La société contemporaine est un organisme très complexe. Cette complexité repose en premier lieu sur la complexité des rapports économiques qui la régissent. Car, tandis que les questions de droit public et civil sont réglées, les questions d'ordre économique se trouvent aujourd'hui en une complète désorganisation et anarchie. Nous prenons de plus en plus, aujourd'hui, connaissance de ce fait : que le libéralisme économique ne peut pas être toléré avec ses conséquences fatales et qu'il s'impose à nous le devoir de résoudre la question de l'harmonie sociale sur d'autres bases (4).

4° Il faut donc changer notre système politique actuel, il faut organiser la représentation sur de nouveaux principes. Il faut admettre

(1) Vochniak, agr. C. C. le 7 Février 1921.

(2) Djonovitch, républicain, C. C. le 9 Février 1921.

(3) Vochniak, agr. C. C. le 1^{er} Mars 1921.

(4) Divatz, socialiste. Ass. C. le 19 Avril 1921.

une nouvelle institution, qui pourrait, soit remplacer, soit simplement compléter le corps législatif actuel, exclusivement politique. « Dans le Conseil Economique, nous voyons l'image de notre société future, encore primitivement exprimée, nous les (parlements économiques) considérons comme une transition vers l'avenir » (1). Et cette phase transitoire ne devrait pas se passer en une lutte des classes et des groupes. Ici, les raisonnements des protagonistes du Conseil Economique deviennent assez souples et ingénieux. Aux objections des adversaires qui prétendaient que la représentation des intérêts et des groupes favoriserait et aiguiserait la lutte des classes, M. Avramovitch a bien répondu : « Je considère, puisque la lutte des classes existe et puisqu'elle est inévitable, qu'il ne nous reste qu'à chercher les formes sous lesquelles cette lutte serait utile et positive et non nuisible et stérile. Si l'on donnait à toutes les professions la faculté d'exprimer leurs intérêts professionnels, c'est par là même que disparaîtrait la cause des luttes des classes. Par conséquent, en une lutte des classes, nous ne voyons pas un monstre, mais au contraire, dans la lutte professionnelle, nous voyons un élément qui encourage le progrès de notre société. Nous ne demandons que d'organiser cette lutte, car dans le groupe organisé, elle s'adoucit et devient utile. » (2) C'est avec ces arguments que M. Avramovitch a demandé que le corps législatif soit élu par les « professions organisées reconnues », la proposition qui était, comme nous l'avons dit, rejetée par la majorité.

Mais comment organiser cette nouvelle institution ? Sous quelle forme, et quelles attributions lui donner ? Va-t-on organiser une représentation professionnelle avec un Parlement économique, ou bien poser les principes d'un Conseil consultatif, recruté par les compétences ? Sur les réponses à toutes ces questions n'étaient même pas d'accord les partis qui admettaient en principe un nouvel organisme. Nous avons dit tout à l'heure que les mobiles de tous les partis n'étaient pas les mêmes, et que, par conséquent, les propositions étaient diverses. Nous exposerons quelques-unes d'entre elles,

(1) Vochniak, agr. C. C. le 7 Février 1921.

(2) C. C. le 28 Février 1921.

pour montrer qu'elles manquent quelquefois de clarté et de précision quant au but, quant à l'organisation et quant aux attributions de cette nouvelle institution.

1° M. Vochniak a exposé ses points de vue en vue d'instituer une « Chambre du Travail » (Dom Rada) qui ne serait nullement une partie de la Représentation Nationale, mais qui serait attachée à la Représentation Nationale avec une certaine compétence. On ne lui accorderait pas une égalité complète avec le corps politique, et le système mono caméraliste serait maintenu. La « Chambre du Travail » est un organe qui a le caractère d'un Parlement, mais elle ne fait pas obstacle au Parlement politique dans son activité. Au contraire, elle contribue pour faciliter la procédure législative (1). En attribuant à ce corps un rôle secondaire dans l'élaboration des lois, M. Vochniak ne songe pas à l'ériger en Chambre Haute (2). Elle ne serait pas non plus un Corps consultatif auprès des Ministères, car ces corps sont sans aucune importance pour l'activité de l'Etat. En l'érigeant en une institution constitutionnelle, la « Chambre du Travail » serait l'organe compétent des intérêts économiques et sociaux. Elle serait composée de 200 membres, élus par ces groupements : agriculteurs, ouvriers, industriels, commerçants, artisans. Les intellectuels seraient représentés par les Universités. Tout groupement élit ses représentants séparément. Sa compétence serait consultative et serait de donner des avis sur les projets de lois. M. Vochniak lui a attribué un vaste droit d'initiative en tout ce qui rentre dans le cadre de la législation économique et sociale. Puisqu'elle n'est pas un corps politique, le gouvernement n'est pas responsable devant elle.

Une certaine analogie existe entre les projets de Constitution de M. Smodlaka et de feu Stoyan Protitch. Des 100 sénateurs que pré-

(1) C. C. le 1^{er} Mars 1921.

(2) Dans un article (Srpski Knjijevni Glasnik, oct. 1920), M. Vochniak n'était pas loin de faire figurer cette Chambre comme une Chambre Haute. Dans l'Assemblée Const. pourtant il a défendu le système mono caméraliste.

voyait le projet de M. Smodlaka, 48 sont élus par les intellectuels et les groupes sociaux. M. Protitch prévoyait aussi une certaine représentation des groupes, car les Chambres corporatives élisent, chacune, 7 sénateurs.

2° Le point de vue des cléricaux slovènes et d'une partie des cléricaux croates consistait en ceci : doivent exister deux Parlements coordonnés, deux Chambres. L'une d'elles ne s'occupera que des questions politiques, l'autre que des questions sociales et économiques (1). Et si on admet le système bicaméraliste, on doit poser le principe que la Chambre Haute sera composée de représentants des diverses professions, et qu'elle doit défendre les intérêts sociaux et économiques (2). Les lois en matière économique et sociale exigent une délibération plus longue et un débat plus profond, et c'est pour cela que le nouvel organisme, appelé par ceux qui l'ont proposé « la Chambre sociale et économique », exclura toute délibération engendrée par les divergences des partis politiques. Elle serait recrutée sur une base professionnelle et régionale : elle est composée de 200 députés, dont une moitié est élus par les professions, au scrutin direct, proportionnel et secret, et l'autre moitié par les représentants des Chambres professionnelles provinciales (3). Les attributions de cette nouvelle Chambre sont très compliquées et son rapport avec le corps politique n'est guère claire, et est même confus. On ne voit point, dans la conception des cléricaux croates, un système bien net, ni un mécanisme suffisamment souple. En vertu de leur projet, les Chambres professionnelles provinciales gardent la plupart de leurs prérogatives, que la « Chambre sociale et économique » ne pourrait pas s'attribuer. On ne voit pas sur quoi s'exercerait la compétence de cette Chambre professionnelle centrale. Son

(1) Simrak, Clérical croate, C. C. le 9 Février 1921.

(2) Doulibitch, Clér. slovène, et Laguinia (Club National). C. C. les 11 12 Février 1921.

(3) Le projet des cléricaux croates (le parti croate du peuple) prévoyait pour toutes les provinces des chambres professionnelles particulières.

rapport avec les Chambres professionnelles provinciales n'est pas déterminé. En cas de conflit entre « la Chambre sociale et économique » et le Parlement politique, une longue procédure des va-et-vient des projets est prévue. Ainsi, était-ce une des raisons pour lesquelles le projet se heurta à une incompréhension générale de l'Assemblée Constituante (1).

3° Les représentants d'une partie des intellectuels croates, réunis dans le Club National, se déclaraient en principe pour le système bicaméraliste. Dans la Chambre Haute seraient réunis, parmi les autres, les représentants de divers groupes. Des 100 membres de la Chambre Haute, 47 seraient élus comme suit, par : 1° les cultes organisés : orthodoxe, catholique et musulman, chacun deux représentants ; protestants et hébreux, chacun un représentant ; 2° les Universités, chacune un ; 3° les Chambres corporatives agricoles, ensemble deux, et les Chambres corporatives d'industrie, de commerce, de métiers, de travail, chacune un représentant (2).

III. — Aucune de ces propositions n'est acceptée. En rejetant en principe l'idée de la représentation professionnelle, le gouvernement n'a pu accepter aucune proposition qui aurait été en contradiction avec sa conception purement politique et parlementaire de l'organisation de l'Etat. Il partait de cet argument : l'insertion des règles économiques et sociales dans la Constitution est-elle par elle-même suffisante pour résoudre les questions les plus complexes d'ordre économique et social ? Toutes ces propositions des divers partis politiques, tendant à représenter les intérêts particuliers, sont-elles en harmonie avec un plus grand principe, celui de la solidarité sociale ? Les règles économiques ne doivent pas être introduites dans la Constitution. La représentation des groupes et des classes est inadmissible, car elle ne ferait qu'accroître l'existence même de l'Etat. « Le parlementarisme syndical fait d'un corps re-

(1) La conception de cette « Chambre soc. et écon. » était exposée par M. Simrak dans le C. C. le 1^{er} Mars 1921.

(2) Pavitchitch, C. C. le 1^{er} Mars 1921.

présentatif un champ de bataille des classes ; il divise la nation dans ses parties constitutives, il ne l'unit point. L'unité de la nation disparaît. Les intelligences sont écrasées, et les démagogues qui préconisent la lutte des classes règnent seuls. » (1) Ce qu'on demande aujourd'hui à une Constitution moderne, c'est qu'elle n'empêche pas l'évolution économique et sociale, qu'elle ne soit une barrière pour aucune tendance même la plus libre, à condition que ces tendances soient basées sur des réalités. La majorité gouvernementale craignait les expériences dangereuses, surtout celles qui ne se sont pas montrées viables. Elle avait peur que ces réformes ne conduisent aux soviets (2).

Et puis, qu'elles sont ces innovations que l'on propose ? Le Parlement Economique. Oui, le gouvernement condescendrait à instituer un nouvel organe, mais à condition que le principe du parlementarisme n'en soit pas gêné. « Toutes les lois doivent passer par ce Parlement, et c'est ici qu'elles doivent trouver leur solution. Nous ne pouvons pas admettre l'institution d'un organe particulier qui fonctionnerait à côté de ce Parlement ou qui se substituerait à lui. Surtout, nous ne pouvons pas accepter le Parlement Economique à base de la représentation professionnelle, car toutes ces choses nous rappellent le Moyen Age. » (3) Toutefois, certaines opinions se font entendre, dans la majorité, en faveur d'une institution qui ne s'approprierait pas les droits du Parlement politique, mais qui servirait mieux à l'élaboration plus expéditive des lois (4).

Quoique toutes ces questions ne fussent pas tout à fait éclaircies au point de vue doctrinal, le gouvernement a consenti à essayer l'expérimentation d'une institution qui aurait un rôle consultatif et qui serait pourvue d'un caractère professionnel et technique. Le représentant des socialistes, M. Divatz, a bien résumé ce que le gouvernement aurait pu accepter. Le système bicaméraliste ayant

(1) Démétrovitch, démocrate. C. C. le 15 Février 1921.

(2) Démétrovitch, le même jour.

(3) V. Yankovitch, rad. Ass. C. le 22 Avril 1921.

(4) V. Marinkovitch, C. C. le 10 Février 1921.

été délaissé par l'opposition et par la majorité, on pourrait instituer au lieu d'un Sénat, un Conseil Economique. Dans le premier temps, cet organe n'aurait qu'un rôle consultatif et le caractère d'une institution technique. Il aurait certains droits à la participation au pouvoir législatif en matière économique et sociale. Il faudrait que cet organe n'ait pas le droit de décision, qu'il ne fasse qu'élaborer les projets en cette matière. Il devrait être une expérimentation ; qu'on lui donne la faculté de se perfectionner et d'évoluer jusqu'à ce que la société soit organisée sur la base des professions. Car ce n'est que quand nous aurons des groupes et des syndicats bien organisés que l'on pourra songer à un Parlement Economique.

Le gouvernement a tenu compte de ces objections de prudence. Et c'est avec assez d'hésitation qu'il a accepté, après les arguments plus sérieux de l'opposition et de sa majorité, d'insérer dans l'article 44 de la Constitution cette disposition : « Un Conseil Economique est institué pour l'élaboration d'une législation sociale et économique. La loi déterminera les prescriptions détaillées relatives à la composition et à la compétence de ce Conseil. » La Constitution n'a pas prévu les principes sur lesquels se ferait son organisation. Le gouvernement a agi dans le sens des indications d'un des membres de sa majorité, disant « que l'on devrait essayer, mais ne pas faire un pas vers l'inconnu. » (1)

La question d'un Conseil Economique était donc résolue en principe. En l'admettant comme une règle constitutionnelle, le gouvernement a ouvert le champ aux vastes discussions et aux nombreux projets sur les détails d'organisation du Conseil Economique.

§ 20 — *Divers projets sur le Conseil Economique*

Du domaine des discussions théoriques, la question du C. E. entre dans le domaine des applications pratiques. Les partis politiques qui défendaient le principe du C. E. ne formulaient guère les détails

(1) V. Marinkovitch. C. C. le 1^{er} Mars 1921.

de l'organisation. Tandis que dans l'Assemblée Constituante nous avons pu constater les discussions sur les nécessités de n'introduire dans la Constitution que le vague principe ; tandis que nous n'avons pu alors enregistrer qu'une discussion de principe, le nouveau débat est repris par les milieux économiques et professionnels, par les hommes d'affaires, et porte sur les détails pratiques et sur les moyens de réalisation du nouvel organe. Ici, nous sommes en présence de projets réalisables, qui ne sollicitent, pour être lois, qu'une sanction suprême.

Nous tenons donc à faire enregistrer ici ces nouveaux projets et les phases à travers lesquelles ils sont passés. Nous tâcherons d'être courts, car toutes ces propositions ont peu de chance d'être acceptées par le gouvernement et par l'Assemblée Nationale. Ici, encore, la réalisation est conditionnée par les circonstances politiques actuelles qui, croyons-nous, ne permettront pas à la majorité gouvernementale de consacrer son attention à ce problème.

Actuellement, nous n'avons en Yougoslavie ni une organisation des intérêts professionnels, ni un Conseil Economique qui fonctionne d'une façon permanente. Il est vrai qu'auprès du Ministère du Commerce et de l'Industrie existe à présent un organe, un Conseil Economique réglé par un règlement du 29 avril 1920 ; mais ce Conseil est sans aucune importance, tant par ses attributions que par son fonctionnement et son activité. C'est un organe consultatif purement ministériel, qui a pour but de ne donner ses avis et de n'émettre ses propositions que sur la demande du Ministre du Commerce et de l'Industrie, portant sur les questions relatives au commerce, industrie, métiers et enseignement technique (art. 1^{er}). Etant un organe technique, ce Conseil est composé de 44 membres, dont la plupart sont nommés par le Ministre. Certains fonctionnaires y siègent de droit. C'est le Ministre du Commerce et de l'Industrie qui convoque le C.E. à siéger suivant les besoins ou une fois au moins tous les six mois. C'est le Ministre qui le préside, ou même un fonctionnaire délégué par le Ministre (art. 5 et 6). Le C. E. n'a ni son bureau ni son siège permanent. Toute correspondance adressée au C. E. est considérée comme adressée au Ministère du Commerce et

d'Industrie art. 26). Bien entendu, il n'a pu donner satisfaction aux exigences de certains partis politiques et aux milieux économiques. Il n'est pas l'institution que ceux-ci désiraient et demandaient.

Ce sont surtout les milieux économiques qui, par l'intermédiaire de leurs organisations professionnelles, soulignent la nécessité d'un C. E. aux attributions plus larges, qui serait compétent pour étudier toutes les questions économiques et sociales, et qui en donnerait des solutions. Ces demandes des milieux économiques ont été formulées de diverses façons et assez souvent dans la presse quotidienne, mais surtout dans les Congrès de leurs organisations et corporations. Nous en notons les plus importantes. Au Congrès des Chambres corporatives et des organisations économiques, qui se tenait à Zagreb, en janvier 1924, cinq cents représentants de la vie économique de tout le pays ont demandé, dans une résolution, la mise en réalisation de l'article 44 de la Constitution, c'est-à-dire l'organisation d'un C. E. qu'ils considéraient comme une institution indispensable à la vie économique du pays (1). Le deuxième Congrès de ces organisations qui se tenait à Skoplje, la même année, au mois de mai, a adopté une esquisse de proposition en cette matière, qui devait servir de base aux discussions. Dans cet avant projet, les milieux économiques ont exprimé le désir de ne point instituer un Parlement Economique à base d'une représentation professionnelle organisée, mais un organe consultatif, avec un certain droit d'initiative, par lequel l'action gouvernementale ne serait point entravée. Enfin, à la suite de ces deux Congrès, un Comité, composé d'hommes d'affaires et d'économistes éminents, élaborait un projet de loi qui peut être considéré comme exprimant le vœu des milieux économiques et des Chambres corporatives en Yougoslavie. Ce projet n'est pas très important, car il est abandonné par les corporations et remplacé par un nouveau projet, adopté par la Conférence des délégués des organisations économiques et professionnelles, qui se tenait à Zagreb, le 22 juin 1926, et dont nous reparle-

(1) Voir Compte rendu de la Chambre du Commerce de Zagreb, année 1924, p. 35.

rons un peu plus loin. Dans ce projet de 1924, il était prescrit que le C. E. serait un organe autonome consultatif de l'Assemblée Nationale et du pouvoir exécutif. Etant compétent pour les questions d'ordre économique et social, il aurait pu, de sa propre initiative, adresser au gouvernement et à l'Assemblée Nationale des projets de loi, que celle-ci aurait dû prendre en délibération. La procédure pour les projets du C. E., adressée à l'Assemblée Nationale, serait la même que pour les projets du gouvernement. En somme, le C. E. prévu dans ce premier projet de 1924 se caractérisait parce qu'il devait être un organe aux attributions législatives, et par ce qu'il devait être composé de représentants des Chambres corporatives des sept provinces. Le nombre des membres n'était pas fixé, mais le projet prévoyait que toutes les catégories professionnelles importantes devaient être représentées. Le C. E. fonctionnerait d'une façon permanente, deux sessions ordinaires ayant été prévues pour les 1^{er} février et 1^{er} septembre.

Ce projet n'eut aucune suite, le gouvernement ne pouvant pas accorder à cette nouvelle institution des attributions et pouvoirs si larges.

Au début de 1925, le gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère du Commerce et d'Industrie a commencé à se préoccuper de la question du C.E. Les insistentes constantes des milieux économiques et de l'opinion publique ont convaincu le gouvernement qu'une réglementation de cette question, d'accord et avec la collaboration des Chambres corporatives, est nécessaire. C'est pour cela que le Ministre du Commerce et de l'Industrie a confié l'élaboration d'un projet de loi à un directeur du même Ministère, M. Todorovitch, qui était alors chargé de cours à la Faculté de droit de Belgrade. Ce projet servit de base aux discussions à la Commission, réunie les 26, 27 et 28 mars 1926 au Ministère, et qui examina de nouveau, en présence des délégués des diverses Chambres corporatives et d'organisations professionnelles, le projet élaboré par M. Todorovitch. Des délibérations de cette Commission est sorti un projet de loi qui fixe

les points de vue du gouvernement sur cette question (1). Or, quelles sont les prescriptions de ce projet de gouvernement ?

En partant de la prescription de l'article 44 de la Constitution, la Commission était d'avis qu'il faudrait attacher cet organe au Ministère du Commerce et de l'Industrie et non à la Présidence du Conseil, vu les nombreuses préoccupations politiques de cette dernière. Le gouvernement ne voulait point un organe autonome, et le C.E., d'après ce projet, n'est qu'une institution consultative du gouvernement et de l'Assemblée Nationale pour les questions relatives à la politique économique, sociale et financière. Cette fonction est exercée soit sur la demande du gouvernement, soit sur sa propre initiative. La consultation est obligatoire, car le gouvernement est tenu (art. 2) de soumettre à l'Assemblée Nationale les avis que le C. E. émet sur les projets de loi portant sur la politique économique, sociale et financière, sur les ordonnances et règlements relatifs à l'application des lois ci-dessus, sur toutes les mesures d'ordre économique, social et financier.

La composition du Conseil est réglée par l'article 3 du projet. Les membres du C. E. sont au nombre de 120, et ils sont de trois sortes : 1° Membres de droit, c'est-à-dire les hauts fonctionnaires des divers Ministères, au nombre de 25 ; 2° membres désignés par les organisations professionnelles : 20 pour l'agriculture, 15 pour le commerce, 15 pour l'industrie, 15 pour les métiers, 7 pour le travail, 4 pour les banques, 4 pour les gens de mer ; 3° membres s'occupant soit en théorie, soit en pratique, des questions de politique économique, sociale et financière, et qui sont désignés par le Comité Economique et Financier des Ministres. Tous les membres du C.E. sont nommés par décret royal.

Les organes du C. E. sont : la séance plénière, les Comités techni-

(1) Ce projet a été publié dans son texte intégral sur autorisation du Ministère du Commerce et de l'Industrie N° 2. 755/IV, du 4 Mars 1926. Nous le retrouvons dans la partie additionnelle du Compte rendu de la Ch. de C. de Zagreb, année 1925. p. 237.

ques permanents et le Comité général. Le C. E. est convoqué en séance plénière dans les sessions ordinaires (le 1^{er} mars et le 1^{er} octobre) et extraordinaires sur l'initiative du Ministre du Commerce et de l'Industrie et sur la demande de la majorité absolue du Comité général (art. 8). Jusqu'à l'élection du Président, c'est le Ministre du Commerce et de l'Industrie qui préside les séances du C. E. (art. 9). Ne peuvent assister aux séances plénières avec le droit d'y voter que les membres titulaires du C. E. Peuvent y assister sans droit de voter : les ministres, les députés, les experts et les chefs des services des divers Ministères, appelés par le C. E. (art. 11). C'est dans la première séance plénière, après l'élection du bureau, que sont élus les Comités techniques permanents : 1° pour la politique agricole ; 2° pour l'industrie et métiers ; 3° pour les transports ; 4° pour les banques, bourses et assurances ; 5° pour la politique sociale ; 6° pour la politique financière (art. 14). En outre, peuvent être élus les comités techniques non permanents pour l'étude des questions spéciales (art. 15). Chacun de ces comités techniques permanents est composé de 5 membres (avec 5 suppléants). Dans la même séance plénière, après élection du bureau et des comités techniques permanents, le C. E. élit un Comité Général, auquel sont délégués toutes les attributions du C. E., sauf celles de l'art. 13, relatives à l'élection du bureau, vérification des mandats, élection du Comité technique et du Comité Général qui représente le C. E. Il est constitué : de 6 membres, délégués des comités techniques permanents ; de 18 membres, dont la moitié doit être recrutée dans la catégorie des membres désignés par les organisations professionnelles, la moitié doit être recrutée dans la catégorie des membres désignés par les organisations professionnelles, la moitié représentant les membres de droit. C'est un système mixte, assurant au sein du Comité Général la représentation des membres — fonctionnaires et d'élément professionnel.

Nous disions tout à l'heure que le projet des Chambres corporatives de 1924 était abandonné et remplacé par un autre du 22 juin 1926. Or, celui-ci se rapproche beaucoup plus du projet du gouvernement. Il y a quelques différences que nous mentionnons. En ce

qui concerne les attributions du C. E., le projet des Chambres corporatives prévoit que la compétence du C. E., outre celle que prévoit le projet gouvernemental, porte sur les questions relatives aux conventions internationales touchant à l'économie politique, sociale et financière, aux questions des réparations. La consultation obligatoire est prévue aussi. Quant à la composition, il y a des différences plus importantes. Le projet de 1926 fixant le nombre des membres du C. E. à 125. Les membres désignés par les organisations professionnelles sont au nombre de 109, répartis comme suit : 32 pour l'agriculture et les coopératives agricoles, 16 pour le commerce, 16 pour l'industrie, 16 pour les métiers, 12 pour les banques et bourses, 5 pour les gens de mer, 5 pour les techniciens (ingénieurs), 7 pour les ouvriers. Les membres élus à titre de leur connaissance théorique et pratique sont nommés moitié par le C. E., moitié par le gouvernement. De même, ce projet prévoit 10 comités techniques permanents, au lieu de 6 prévus par le projet du gouvernement.

* *

Nous venons d'exposer sommairement les idées générales et les prescriptions principales des divers projets du C.E. en Yougo slavie. Comme on le voit, plusieurs efforts ont été faits pour arriver à la réalisation de cette institution dont on a tant parlé dans l'Assemblée Constitutante et dans l'opinion publique. Ces efforts, ces discussions n'ont pas encore abouti aux résultats pratiques, car le C. E. ne fonctionne pas encore.

Quant aux projets que nous venons de décrire, on peut distinguer en eux deux tendances : 1° le désir des milieux économiques d'attribuer à cette nouvelle institution le caractère d'un organe consultatif, plus ou moins autonome et indépendant de l'action gouvernementale et soustrait à son influence, où les intérêts des organisations professionnelles seraient mieux défendues et satisfaits ; 2° la tendance du gouvernement de ne pas instituer un organe qui pourrait émettre des décisions propres, et qui pourrait nuire ainsi à l'unité d'action du pouvoir exécutif. Avec le projet du Ministère

du Commerce et de l'Industrie, qui a quelque ressemblance avec les ordonnances en vigueur en Allemagne et en France en cette matière, il réussirait à sauvegarder cette liberté d'agir et de proposer du gouvernement. C'est une autre question que de savoir, s'il représente les intérêts les plus importants, et s'il ne se transformerait pas, avec le grand nombre de fonctionnaires qui y siègent, en un organe technique ministériel, comme il en abonde dont l'action ne se sent même pas. Nos préférences vont pour le projet des Chambres corporatives, qui assure une meilleure représentation de certaines professions, et paraît être plus complet dans les détails.

CHAPITRE V.

§ 21 — *Critique de la représentation professionnelle et du Parlement Economique.*

I — Nous arrivons donc à nous prononcer sur les arguments pour et contre la représentation professionnelle et le Parlement Economique. Les « professionnalistes » prétendaient, et parmi eux surtout M. Charles Benoist, que tout notre mal vient de ce que le suffrage universel est mal organisé, de ce qu'il est incohérent et amorphe. Et comme seul remède, nous l'avons vu, ils préconisaient la représentation non seulement de l'individu et de son opinion politique, mais aussi la représentation du groupe et de l'intérêt du producteur. En exposant leurs points de vue dans les chapitres précédents, nous nous sommes abstenus de nous prononcer sur leurs arguments. Ici nous déclarons que nous ne sommes pas entièrement leurs adeptes ; et pour diverses raisons. Car la représentation professionnelle et le Parlement Economique ne paraissent pas, croyons-nous, pouvoir supporter certaines critiques, qui leur sont adressées aux points de vue théorique et pratique. En les indiquant, nous nous proposons de fixer notre point de vue et notre attitude vis-à-vis d'un problème qui agite bien des esprits. Nous ne sommes pas nettement hostiles à la tendance d'accorder à certains groupes, à certains intérêts très importants une influence dans les affaires publiques, car les groupements professionnels deviennent chaque jour de plus en plus arbitre dans les rapports entre leurs membres, et par conséquent leur influence sur un grand nombre d'individus va s'accroissant. Il est vrai, comme le dit M. Dugué, que si l'on néglige cette force des groupements professionnels, elle pourrait prendre des proportions trop vastes, et qui déborderaient un jour sans que l'Etat les puisse réfréner. C'est ce que la société et la civilisation peuvent le moins souhaiter. Il s'impose donc à ceux qui ont la charge de diriger les affaires publiques, de suivre de très près l'évolution de toutes les

forces qui surgissent dans la société, de les canaliser, de les faire converger, enfin, de les rendre en quelque sorte utiles et fructueuses. A ce point de vue, nous pourrions nous mettre d'accord avec certains observateurs modérés de notre système démocratique. Mais d'autre part, nous ne sommes pas d'accord avec les syndicalistes, quand ils soutiennent que dans la société contemporaine c'est le groupe qui détient la plus grande partie du pouvoir. Ce n'est même pas le sens de l'évolution sociale. Cette force du syndicalisme croîtra jusqu'à une certaine limite, où elle s'arrêtera. Dans cette croissance, elle doit être suivie et utilisée. Mais nous ne croyons pas que le groupe puisse absorber l'individu complètement. La société n'arrivera pas, dans son évolution, à un collectivisme absolu, où l'individu serait sacrifié et broyé. Car avec l'accroissement de la civilisation, avec l'élévation de l'esprit, l'individu tendra vers une indépendance spirituelle, politique et économique. Ne voyons-nous pas certaines doctrines collectivistes se heurter aux plus grands obstacles venant de qui ? de l'individu. Le collectivisme, vers lequel marchent les syndicalistes, n'a pas donné jusqu'à présent des preuves assez solides, pour qu'on puisse songer à l'admettre. Voilà une des raisons qui nous font croire qu'il ne faut pas trop exagérer l'importance du groupe. Voilà une des raisons pour lesquelles nous ne pouvons pas accorder au groupe des pouvoirs qui iraient au delà de cette importance réelle. Car si on accordait au groupe une influence exclusive dans l'organisation politique et économique de la société, comme le demandent les professionalistes extrémistes, on commettrait une grave faute et l'on verrait les groupes enchaîner le progrès libre de l'individu et de la société entière. Il y a donc quelque chose au-dessus du groupe, c'est l'individu. Sa liberté ne peut pas être sacrifiée.

II — Nous avons vu que la théorie de la représentation professionnelle, se basant sur cette importance exagérée du groupe, a élaboré une nouvelle conception de la souveraineté économique, qui devait ébranler la conception classique de la souveraineté nationale. Nous avons vu aussi le contenu de l'une et de l'autre. Or, si l'on admet

l'exactitude du principe de la souveraineté nationale, il est certain que la souveraineté économique et la représentation professionnelle sont en contradiction avec elle. D'après la conception classique, telle qu'elle est entendue dans le droit public moderne, le fractionnement du corps électoral n'a pas pour conséquence de dénaturer la souveraineté nationale, et son unité. La conception résultant de la théorie de la représentation professionnelle implique au contraire qu'au sein de la nation et du corps électoral existent des groupes différenciés qui ne sont pas de structure identique. Ces groupes absorbent toute l'activité et toute la puissance de l'individu, de sorte que ce sont eux qui possèdent la vraie souveraineté, qui sera désormais une souveraineté économique, parce que rattachée au groupe professionnel et économique. A quelle solution se rallier ? Nous ne pouvons pas admettre la souveraineté économique, non parce que nous acceptons entièrement la conception classique. Celle-ci est par trop artificielle, pour qu'on puisse l'approuver d'une façon définitive. Elle peut être encore l'objet de tant de méditations politiques et juridiques ! Mais en tout cas ces raisonnements sur la souveraineté nationale nous donnent une théorie sinon exacte du moins assez compréhensible : le peuple étant souverain, l'individu faisant partie du corps électoral détient, par une fiction, une partie de cette souveraineté sans dénaturer l'unité du tout. S'il est inconcevable que le député, élu par un collège électoral, représente la nation tout entière, comme cela ressort de la théorie de la souveraineté nationale, il est au moins vrai que celle-ci fait comprendre que ce député représente les opinions sur l'intérêt général des citoyens qui l'ont élu. La théorie de la souveraineté économique, outre qu'elle ne tient pas compte de l'individu, ne paraît pas suffisamment claire.

D'ailleurs, il n'est pas inutile de noter que toutes ces controverses métaphysiques ne sont pas trop importantes pour nous. Ce n'est pas le résultat de ces discussions hautement théoriques qui peuvent nous éclairer sur notre sujet. Il y a encore d'autres objections.

III — La représentation professionnelle implique la substitution de l'économique au politique, par conséquent le remplacement du Parlement politique par le Parlement économique. Cette thèse est

insoutenable. Par là, la représentation professionnelle nous offre des inconvénients et même des dangers, car ce Parlement économique ne pourra pas remplir sa mission qui devrait consister à dégager l'intérêt général. M. Duguit lui-même admet la représentation professionnelle prétendant que dans un organe où seront entendus toutes les opinions et connus tous les intérêts, cet intérêt général se révélera d'une façon plus nette et plus sûre. Est-ce que cela adviendra ? Dans un Parlement économique, élu à la base de la représentation professionnelle, les représentants des divers groupes tâcheront de faire prévaloir leurs intérêts particuliers. Ces intérêts sont très souvent contraires. Or, comment les satisfaire tous en même temps que dégager l'intérêt général. Si celui-ci ne s'accorde pas avec l'intérêt, par exemple des industriels ou des cultivateurs de betteraves, et si ces derniers ne peuvent pas faire prévaloir leurs intérêts, à eux, à quoi alors leur sert cette représentation particulière, cette représentation professionnelle ? Il nous semble qu'un tel Parlement est peu utile non seulement à la communauté, mais encore aux professions qui y sont représentées, car à cause des rivalités des groupes dans son sein, il se verrait très tôt stérile et déchiré par des discussions et surenchères. Il est vrai qu'aujourd'hui le Parlement politique est dans bien des cas influencé par des milieux du dehors, et que bien des fois l'intérêt général est sacrifié au profit de quelques groupes financiers ou magnats d'argent. Nous reconnaissons ce défaut qui existe, et qui existera toujours dans tous les régimes et formes de gouvernement, car il y aura toujours des forces occultes et des consciences faibles. Mais est-ce à dire que le Parlement économique ne fera pas de politique ? Comment éviter que les intérêts des plus forts ne l'emportent pas ? N'advient-il, comme le prévoit M. Hauriou, que dans l'enceinte du Parlement économique « il se produira des coalitions d'intérêts professionnels, les industriels coalisés avec les commerçants l'emporteront sur les agrariens ou bien ce sera l'inverse » (1). Aussi, peut-on envisager une hypothèse, dans laquelle les représentants professionnels chercheraient un terrain d'entente du côté des intérêts généraux ; mais

(1) Hauriou, *Précis du droit const.* p. 621.

n'est-ce pas justement ce qu'auraient fait les politiciens ordinaires ? N'est-ce pas de la politique ?

Pour ces raisons il est inadmissible que « l'économique » doit l'emporter sur « le politique » ce qui constitue la thèse des professionnels. Ils ne voient dans la politique qu'une agitation stérile, de basses compétitions ou la poursuite de la réalisation des programmes politiques chimériques. Il est vrai que le mauvais fonctionnement du parlementarisme et les agitations démagogiques d'un certain nombre de politiciens, ont fait diminuer l'autorité de la politique laquelle doit signifier une haute lutte des opinions et des principes contraires, qui prétendent les uns et les autres représenter la plus haute expression de la justice et rechercher le véritable intérêt général. Mais il n'est pas moins exact que le but de tout système politique n'est que la satisfaction des intérêts du plus grand nombre de la communauté et que la résultante des intérêts particuliers n'est trouvable que dans un choc et un échange courtois des diverses opinions qui se manifestent. Faire du Parlement économique un champ où ne se heurteraient que les intérêts après des divers groupes — et c'est justement là que nous amène la représentation professionnelle — ce serait non améliorer le mal provenant de la trop grande politicaillerie mais bien l'aggraver. Nous estimons que les intérêts des grands groupements doivent être pris en considération, mais il ne faut pas leur donner, dans un Parlement économique tout puissant, l'occasion de nuire à l'intérêt général et d'instaurer la toute-puissance d'une classe ou d'un groupe quelconque. Le Parlement politique, à base du suffrage individualiste, doit rester prépondérant dans les affaires publiques, car ce n'est que l'influence du plus grand nombre qui assurera le mieux la prospérité de tous. Considérant la supériorité politique et juridique de l'organisation individualiste de la représentation nous admettons la représentation professionnelle et le Parlement économique en simple correction du système actuel, nous bornant toujours à ne leur attribuer qu'une fonction accessoire et un rôle subalterne.

IV — Il n'est pas possible de passer sous silence une objection, adressée à la représentation professionnelle et au Parlement économique, touchant à l'agencement pratique de ces principes. Parmi

tant d'autres, celle-ci paraît être assez sérieuse, car elle concerne la réalité des choses. La représentation est incorporée dans un groupe; il en résulte une difficulté de faire représenter ceux qui sont sans profession. Comment classer tous les citoyens dans les groupes, c'est-à-dire d'après quels critères déterminer les groupes différents ? Et puis, quand on a classé tous les citoyens dans les groupes, quelles règles vont être suivies pour leur attribuer une importance, et, par conséquent, un nombre de représentants ? Les solutions peuvent être arbitraires et approximatives. C'est à ces difficultés que se sont heurtées toutes les expériences d'après-guerre et tous les projets d'avant-guerre. Il y a tant de questions qui s'imposent à résoudre en cette matière : est-ce le nombre des individus exerçant une même profession ou bien le nombre de leurs organisations qui déterminera l'importance d'une profession. Est-ce cette importance que fera déterminer le nombre des représentants d'une profession ? Si oui, c'est alors que les plus nombreux écraseront les moins nombreux, c'est alors que les agriculteurs, dans un pays agricole, l'emporteront sur les commerçants, par exemple. Les intérêts des commerçants seront-ils, dans ce cas, mieux représentés ? Ou bien, c'est le nombre d'organisations d'une profession qui sera le critérium de l'importance de cette profession ? Dans ce cas, les professions, avec des tâches spécialisées, et qui, toutes, aujourd'hui, ont des organisations fortes (dans l'industrie métallurgique, par exemple), l'emporteront sur les éleveurs de bétail, par exemple, quoique peut-être plus nombreux.

Pour le premier temps, disent les professionnalistes, le Parlement Économique ne serait que juxtaposé au Parlement Politique, en attendant qu'il le remplace complètement. La question des rapports entre ces deux Chambres se pose donc, c'est-à-dire la question de leur compétence respective. La délimitation de cette compétence est réglée, au moins dans la théorie, en ce sens que les affaires de caractère économique relèvent du Parlement économique, et les affaires de caractère politique du Parlement politique. Voyons si cette différenciation entre « l'économique » et « le politique » est imaginable. Car, il ne faut pas se tromper, c'est de là que dépendent les rapports entre les deux organes. Il s'agit, par exemple,

d'une loi sur les loyers. Laquelle des deux Chambres sera compétente ? Est-ce que la question des loyers rentre dans la catégorie des lois purement économiques ? est-ce, par conséquent, le Parlement économique qui en sera saisi ? Les loyers intéressent les propriétaires aussi bien que les locataires, et il se pourra que ces deux catégories d'intéressés se trouvent dans divers groupes, et même dans un même groupe, qui se verra ainsi complètement divisé. Comment dégager dans ce cas l'intérêt général, comment établir d'une façon sûre, dans plusieurs cas de ce genre, la compétence de l'une ou de l'autre Chambre ? Mais, me dira-t-on, la loi sur les loyers, étant une loi sociale, relèvera du Parlement économique, car celui-ci sera compétent pour tout ce qui se rapporte aux questions non seulement économiques, mais aussi aux questions sociales. Oui, seulement nous entrons alors dans des controverses encore plus inextricables et encore plus difficiles à éclairer, car il est encore moins possible de délimiter « le social » et « le politique ». Dire donc que le Parlement Économique sera compétent pour les affaires de caractère économique et social, et le Parlement Politique pour les affaires purement politiques, ne signifie rien de précis. Ces controverses sur les attributions feraient naître des conflits constants entre deux institutions qui, avec l'impossibilité d'harmoniser leurs rapports, risqueraient de compromettre tout fonctionnement régulier de l'apparat législatif.

La solution est donc qu'il faut admettre, non un Parlement Économique qui délibérerait et déciderait indépendamment du Parlement politique, mais ce nouvel organe éclairerait le corps politique, et ce dernier devrait, jusqu'à une certaine limite, tenir compte des recommandations et des avis du premier. Mais alors, une représentation efficace des intérêts professionnels n'existe pas, car ceux-ci ne seront bien représentés qu'autant qu'on confiera un pouvoir de décision propre au Parlement Économique.

La représentation des groupes suscite encore une objection touchant au mode de scrutin au sein des Chambres professionnelles. Dans les chambres politiques, issues du suffrage universel, où chaque député agit au nom de toute la nation, et n'est point lié par son mandat, le mode de scrutin s'exerce par tête, chaque député concevant l'in-

térêt général comme bon lui semble. Dans les Chambres professionnelles, il y a l'intérêt des groupes, par conséquent on doit rechercher le mode de scrutin où ces intérêts ne seront pas négligés. Si l'on procède par mode de scrutin, comme dans les Chambres politiques, c'est-à-dire par tête, les grands groupes verront leurs intérêts traités sur le même pied que ceux des petits groupes. D'autre part, si l'on admet le vote par groupes, chaque groupe n'ayant qu'une voix, on n'aurait pas non plus une représentation proportionnelle des intérêts et des professions d'après leur importance. Le problème se pose d'une manière très sérieuse dans les syndicats et leurs organes supérieurs, dans les Fédérations et Confédérations, où il provoque encore des discussions. Aussi, a-t-on adopté en ce qui concerne les Parlements économiques, une solution de compromis. Nous avons vu que dans le C. N. E. provisoire, en Allemagne, on procède pour toutes les questions, sauf pour l'administration des affaires, au vote mixte, par tête et par groupe. Ainsi, il semble que cette difficulté est résolue d'une manière assez ingénieuse. Toutefois, il faut voir si la solution adoptée peut donner des résultats satisfaisants en pratique.

V. — Nous croyons donc que l'organisation de la représentation professionnelle et l'organisation du Parlement Économique ne sont pas encore réalisables. Même en admettant ces idées en principe, il est impossible de les appliquer dans la société actuelle. Celle-ci n'est pas encore différenciée et divisée en groupes et classes. Tant que ces groupes et classes ne se constitueront pas dans la réalité — et nous doutons qu'ils se constituent d'une façon nette, comme l'imaginent les professionalistes — l'organisation du nouveau suffrage à la base de représentation des groupes est artificielle et sans portée. En Allemagne l'expérience ne montre pas de résultats très précieux justement parce que ces groupes, les conseils économiques, n'étaient pas organisés. Cette expérience nous a démontré, qu'une institution devient artificielle et moribonde, si elle ne tient pas compte des réalités. Il serait donc dangereux d'instituer un organe avant que l'évolution réelle de la société l'exige. Réaliser une réforme pour des raisons de pur dogme politique ou économique c'est risquer d'instituer quelque chose de chimérique, ce qui est le pire.

CONCLUSION

A la fin de cette étude nous tenons à dire quelques mots sur l'avenir de la représentation professionnelle et du Parlement économique. Il serait bien intéressant de savoir, si ces idées ont si fortement préoccupé les esprits, et de se demander, si les courants intellectuels en faveur de ces principes, sont à tel point profonds, qu'une réforme radicale paraisse imminente ? Ou bien de s'écrier comme l'a fait M. Georg Bernhard, si le 20^e siècle assistera à une rivalité des chambres politiques et professionnelles, comme le 19^e siècle a enregistré les rivalités des chambres aristocratiques et populaires ? Ce sont de graves questions auxquelles il serait bien difficile de donner une réponse sûre et exacte. Nous ne croyons pas que ces rivalités se produiront et que les plaidoiries en faveur des chambres professionnelles se prononceront avec la même verve comme c'était pour les chambres populaires. Les causes de l'apparition des unes et des autres ne sont pas égales, et la réalisation de la représentation professionnelle et des parlements économiques dépend de tant de raisons.

Ce qui est certain, c'est que les esprits ne sont pas animés dans la même proportion pour les réformes, qu'ils l'étaient pour la démocratie et pour le parlementarisme au cours du 19^e siècle. Les théories et systèmes non plus, sur ce sujet, n'enchantent pas les masses, plongées dans les luttes quotidiennes pour la subsistance. Les mouvements ouvriers portent, il est vrai, ces principes comme devises sur leurs étendards, et leurs exigences revêtent ça et là un caractère révolutionnaire. C'est vrai. Mais pourtant nous ne pouvons pas dire que ce n'est que la représentation de leurs intérêts profession-

nels dont ils sollicitent la mise en œuvre. Leurs ambitions sont plus vastes, et leurs réformes demandées sont beaucoup plus radicales. D'autre part, comme nous l'avons dit au début de cette étude, la démocratie et le parlementarisme, dans leurs exclusivités, ne sont plus les vérités incontestées, comme on les considérait, et ont dû subir quelques critiques et certaines réfections. Il paraît donc que certains éléments de la théorie de la représentation professionnelle peuvent être admis en remèdes aux défauts de la représentation politique intransigeante. Nous croyons fermement que l'esprit de sagesse va prévaloir sur certaines extrémités, et que ce n'est que dans les mesures raisonnables que nous verrons réalisées les nouvelles institutions de la société à venir. La réforme ne s'accomplira qu'au fur et à mesure que les mœurs changent et que les esprits l'accueillent. Les parlements économiques ne peuvent être imposés en tant que résultats de certains dogmes politiques et économiques, mais doivent avoir avant d'être introduits dans la vie, une base solide et une justification réelle dans les réalités.

Quoique très discutée dans la théorie, l'idée de la représentation professionnelle ne paraît pas encore être mûrie et c'est exactement nous semble-t-il, parce que les théoriciens se sont assez éloignés des faits. C'est ce qui a eu pour résultat, que les expériences tentées ne plaident pas en faveur de leurs continuations logiques, c'est ce qui a fait hésiter les Etats qui ne les ont pas commencées de ne pas se laisser entraîner aveuglément par les beaux aspects de ces réformes. Les valeurs intrinsèques des principes démocratiques tiennent encore et ne paraissent pas être tout à fait ébranlées par les nouvelles idées de la représentation professionnelle. Celles-ci auront besoin de bien du temps encore pour dominer les esprits des générations qui arrivent. En attendant l'épreuve continue, et nous profitons d'un beau passage de M. Prélot pour dire avec lui, que les événements déroulent leurs cours. On ne peut les anticiper mais seulement les suivre. Plus tard, lorsque le recul du temps aura groupé les perspectives et estompé les détails, sera-t-il opportun de développer cet essai et d'en tirer les plus amples leçons. Aujourd'hui en dégagant quelques aspects d'un problème confus, peut-être aura-

t-on, tout à la fois, frayé les voies à d'autres chercheurs et offert quelques sujets aux méditations de ceux qui de plus en plus nombreux, tentent d'accorder nos institutions représentatives aux requêtes équilibrées de l'idéal et du réel, aux exigences d'un monde renouvelé. Or, si nous avons réussi à fournir une contribution à ces méditations, nous serons contents.

Vu :

Le Doyen,
BERTHELEMY

Lu le manuscrit

Le Président de la Thèse,
G. GIDEL

Vu, et Permis d'Imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY

BIBLIOGRAPHIE

- AMBROSINI (Gaspere). — Sindacati, Consigli tecnici et Parlamento politico, Seconda edizione, Anonima Romana Editoriale, 1925.
- AVRAMOVITCH (Michaïlo). — L'organisation des agriculteurs, Belgrade, 1920.
- BALDESI (Gino). — Sindicalismo fascista, Torino, Botta, 1924.
- BARTHELEMY (Joseph). — Paul Duez, Traité élémentaire de droit constitutionnel, Dalloz, 1926.
- BARTHELEMY (Joseph). — Le problème de la compétence dans la Démocratie, Paris, Alcan, 1918.
- BARTHELEMY (Joseph). — Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine, Alcan, Paris, 1915.
- BENOIT (de Francis). — La représentation politique des intérêts professionnels, Thèse de Paris, 1911.
- BENOIST (Charles). — Les sophismes politiques de ce temps, Paris, 1893.
- BENOIST (Charles). — De l'organisation du suffrage universel. La crise de l'Etat moderne, Paris, Firmin-Didot, 1895.
- BERNHARD (Georg.). — Wirtschafts-parlamente, Berlin. 1923.
- BOURGIN (Hubert). — Proudhon, Paris. Société Nouvelle, 1901.
- BOUVIER (Léon). — La représentation des intérêts professionnels dans les assemblées politiques, Thèse de Paris, 1914.
- BRYCE (James). — Les démocraties modernes, Trad. française par B. Mayra et le lieutenant-colonel de Fonlongue, Paris, Payot, 1924, Deux volumes.
- Cahier des Etats Généraux* (Revue mensuelle), le 15 Octobre 1923.
- CARRIÈRE (Gabriel). — La représentation des intérêts, et l'importance des éléments professionnels dans l'évolution et le gouvernement des peuples. Thèse de Toulouse, 1917.
- CAZALIS (Emile). — Syndicalisme ouvrier et Evolution sociale, (Préface de M. Joseph Caillaux), Paris, Marcel Rivière, 1925.

- CHARDON (Henri). — L'administration de la France. Paris 1908.
- Comptes rendus sténographiques de l'Assemblée Constituante et du Comité Constitutionnel des Serbes, Croates et Slovènes, l'année 1920, 1921.*
- CROISET. — Les démocraties antiques, Flammarion, 1920.
- DICEY. — Leçons sur les rapports entre le droit et l'opinion publique, Traduction française de A. et G. Jèze, Paris 1906.
- DOUBLET DE PERSAN (G.). — Le système des conseils économiques en Allemagne, Thèse de Dijon, 1922.
- DUGUIT (Léon). — Traité de droit constitutionnel, Deuxième édition, Paris, Librairie Fontemoing et C^e, 1921.
- DUGUIT (Léon). — Le syndicalisme (Revue Politique et Parlementaire, Juin 1908).
- DUGUIT (Léon). — L'Etat, les gouvernants, et les agents. Paris. 1903.
- DURKHEIM (Emile). — De la division du travail. Paris. Félix Alcan. 1893.
- DUTHOIT (Eugène). — Le suffrage de demain (Régime électoral d'une démocratie organisée), Paris. Perrin et C^e, 1901.
- DUTHOIT (Eugène). — Vers l'organisation Professionnelle, Reims. Action Populaire. 1910.
- ESMEIN. — Droit Constitutionnel. 6^e édition. Paris 1925.
- DR FULD. — La compétence des corporations et les chambres professionnelles, (Archiv für öffentlichen Recht, 1902, t. 17. p. 424 et suivantes).
- GIANTURCO (Mario). — La legislazione sindacale fascista et la riforma costituzionale. Genova « Imperia », 1926.
- GIESE DR F. — Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin. 1923.
- GIRAUD (Emile). — La crise de la Démocratie et les réformes nécessaires du pouvoir législatif. Paris, Giard, 1925.
- GORGOLINI (Pietro). — Le fascisme. (Préface de Benito Mussolini) traduction de l'italien par Eugène Marsan, Paris. Nouvelle Librairie Nationale. 1923.
- JANET (Paul). — Saint-Simon et le Saint-Simonisme, Paris. Baillière et C^e, 1878.
- JOUHAUX (Léon). — Le Conseil, Economique du Travail (Revue Internationale du Travail, Février 1921).

- HANOTAUX (G.). — La démocratie et le Travail Paris, Flammarion. 1910.
- HAURIOU (Maurice). — Précis de droit constitutionnel. Sirey. 1923.
- INGUSTI (Pantaleo). — I Sistemi Sindicalisti e la Democrazia, Roma, Libreria politica moderna. 1925.
- KAUTZKY. — Der neue Staat, Berlin. 1918.
- KAUTZKY. — Diktatur des Proletariats, Berlin. 1918.
- LABUSSIÈRE (André). — La représentation politique des intérêts professionnels. Thèse de Paris. 1901.
- LA GRASSERIE (R. de). — De la structure politique de la Société (Revue internationale de sociologie, Nov. 1896).
- LA GRASSERIE (R. de). — De la représentation professionnelle (Revue politique et parlementaire, 1895, t. III. p. 253).
- LEROY (Maxime). — Les techniques nouvelles du syndicalisme, Paris, Garnier Frères, 1921.
- LEROY (Maxime). — Les transformations de la puissance publique; Les Syndicats des fonctionnaires, Paris Giard et Brière 1907.
- MAIRE (Henry). — L'organisation et la représentation des intérêts professionnels en Belgique, en Hollande, en Allemagne, aux Etats-Unis, et en France. Thèse de Paris, 1909.
- MAZEL (Henri). — Vraie et fausse représentation nationale (Revue politique et parlementaire, septembre 1926).
- MAZEL (Henri). — Le Conseil National Economique (Revue politique et Parlementaire, Mars 1927).
- Merçure (Revue du)*. — Novembre 1918.
- MICHEL (Henry). — L'idée de l'Etat. Paris. Hachette 1896.
- MICHEL (Robert). — Zur Sociologie des Parteiwesens im modernen Demakratie, Leipzig. 1925.
- MISES (Ludwig). — Nation, Staat, und Wirtschaft, Wien und Leipzig, 1919.
- PANUNZIO (Sergio). — Lo Stato Fascista, Bologna, L. Cappeli-Editore, 1924.
- PARODI (D.). — Traditionalisme et la démocratie, Deuxième édition, Paris, Armand Colin. 1924.

- PAUL-LOUIS. — Histoire du socialisme en France de la Révolution à nos jours. Paris. Marcel Rivière. 1925.
- PAUL-BONCOUR (J.). — Le fédéralisme économique, Deuxième édition, Paris Alcan, 1901.
- PIGHETI (Guido). — Sindicalismo fascista, Milano, Casa ed. Imperia, 1924.
- PRELOT (Marcel). — La représentation professionnelle dans la Constitution de Weimar et le Conseil Economique National. Thèse de Paris. 1924.
- PREUSS HUGO. — Deutschlands republikanische Reichsverfassung, Berlin. 1920.
- PROUDHON (P.-J.). — De la capacité politique des Classes ouvrières, Introduction et Notes de Maxime Leroy, Nouvelle Edition publiée sous la direction de MM. Bouglé et H. Moysset. Paris. Marcel Rivière. 1924.
- PROUDHON ET NOTRE TEMPS. — Préface de M. Bouglé. Paris. Editions et Librairie. 1920.
- RATHENAU (Fritz). — Parlament und Räte, Berlin 1919.
- RATHENAU (Walter). — Der neue Staat. Berlin. 1922.
- RATHENAU (Walter). — Demokratische Entwicklung. Berlin. 1920.
- Réforme Syndicale* (la) en Italie. (Recueil des textes législatifs et des exposés) Rome, Imprimerie Charles Colombo 1926.
- SCELLE (Georges). — Le Conseil National Economique (Revue Politique et Parlementaire, Octobre 1924).
- Stato Corporativo* (lo). — Revue syndicale, Rome. 1926. N° 1. de Novembre.
- STUART MILL (J.). — Le gouvernement représentatif. Trad. française par Dupont-White, Deuxième éd. Paris. Guillaumin et C°, 1865.
- TUGAN-BARANOVSKI. — Les bases sociales du coopérativisme, Zagreb, 1924.
- VARAGNAC. — Le Conseil d'Etat et les projets de réforme (Revue des Deux Mondes, Septembre 1892).
- VERMEIL (E). — La Constitution de Weimar et le principe de la démocratie allemande, Librairie Istra, Strasbourg-Paris 1923.
- VERMEIL (E). — L'Allemagne contemporaine (1919-1924). Sa structure et son évolution politique économique et sociale. Alcan. Paris. 1925.
- WEILL (Georges). — L'école Saint-Simonniennne. Paris. Alcan. 1896.

TABLE DES MATIERES

<i>Introduction</i>	
---------------------------	--

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE I. — La démocratie et la représentation politique	13
§ 1 - La démocratie	13
§ 2 - Sa base politique et philosophique : l'individualisme	13
§ 3 - La liberté et l'égalité	15
§ 4 - La représentation politique	18
§ 5 - La souveraineté nationale et le suffrage universel ..	19
 CHAPITRE II. — La représentation professionnelle	 22
Généralités	22
§ 6 - L'importance du groupe	23
§ 7 - La souveraineté économique	27
§ 8 - La solidarité sociale : M. Durkheim	32
§ 9 - Le fondement juridique : M. Duguit	36
§ 10 - La substitution de l'économique au politique et du producteur au citoyen	39
§ 11 - La question des compétences	46

SECONDE PARTIE

Généralités	50
 CHAPITRE I. — En Allemagne	 53
§ 12 - Les origines des conseils	53
§ 13 - La solution weimarienne et le Conseil Economique National provisoire	61
 CHAPITRE II. — En France	 71
Généralités	71

§ 14 - Les projets syndicalistes et le Conseil Economique du Travail	74
§ 15 - Le Conseil Economique National	81
CHAPITRE III. — En Italie	91
Généralités	91
§ 16 - Le syndicalisme fasciste et le régime corporatif	92
§ 17 - Les conseils consultatifs	102
CHAPITRE IV. — En Yougoslavie	105
§ 18 - Les circonstances politiques d'après-guerre	105
§ 19 - L'Assemblée Constituante et l'art. 44 de la Constitution	110
§ 20 - Divers projets sur le Conseil Economique	121
CHAPITRE V. — § 21 - Critique de la représentation professionnelle et du Parlement Economique	129
<i>Conclusion</i>	137
<i>Bibliographie</i>	141
<i>Table des Matières</i>	145

